

Gorzów Wlkp., 20 grudnia 2011r.

NK.I.4131.462.2011.AZie

**Rada Miejska  
w Dreżdenku**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 2 grudnia 2011r. uchwały Nr XV/121/2011 z dnia 29 listopada 2011r. w sprawie lokalizacji targowiska i ustalenia regulaminu targowiska.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2011r. Rada Miejska w Dreżdenku podjęła uchwałę w sprawie lokalizacji targowiska i ustalenia regulaminu targowiska.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zmianami).

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miasta powołała przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast na podstawie ust. 2 pkt 4 tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z brzmienia powyższych przepisów ustawy wynika, iż upoważnienie do określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej

posiada rada gminy. Akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, są wydawane na podstawie upoważnienia szczególnego - określa ono zarówno materię, która może być regulowana, jak i organ, który może takiej regulacji dokonywać. W akcie upoważniającym określona problematyka jest uregulowana ogólnie albo w całości, albo tylko w części. W tym wypadku przepisy gminne, zgodnie z celami aktu upoważniającego i w granicach przezeń zakreślonych, mają charakter uzupełniający. Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności i nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części zmieniać prawa ustawodawcy. Zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, zwłaszcza wtedy, gdy cechy prawne i granice owego korzystania zostały zdefiniowane w przepisach wyższego rzędu.

Mocą przedmiotowej uchwały rada miejska postanowiła o lokalizacji targowiska przy ul Pierwszej Brygady 1 w Drezdenku oraz wprowadziła regulamin tego targowiska.

Regulacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie ustalenia lokalizacji targowiska. Przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym targowisk) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Władczego rozstrzygnięcia o lokalizacji targowiska w oznaczonym miejscu nie można bowiem traktować jako określenia zasad i trybu korzystania z targowiska. Ustalenie lokalizacji targowiska ma cechy aktu indywidualnego, nie zaś przepisu prawnego powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym. Można wprawdzie dostrzec pewne podobieństwa pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy, a uchwałą Rady Miejskiej o ustaleniu lokalizacji targowiska. Zarówno bowiem w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, jak i w przypadku wspomnianej uchwały chodzi o wskazanie, że inwestycja w postaci targowiska może zostać zrealizowana w oznaczonym miejscu. Jednakże, co trzeba podkreślić, w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wydawania takich uchwał. Nie obowiązuje już bowiem dekret z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach, który w art. 5 stanowił, że gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy, został on bowiem uchylony przez art. 99 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Sprawy dotyczące ustalania warunków zabudowy bądź lokalizacji inwestycji zostały ustawowo przyznane organom wykonawczym gminy, a w niektórych wypadkach na rzecz wojewody (art. 60 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Skoro odpadła podstawa prawna do podejmowania

uchwał w przedmiocie lokalizacji targowiska, to jedyne przepisy w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym oczywiście targowisk) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te pozwalają kształtować organom gminy tzw. ład przestrzenny za pomocą dwu instrumentów: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji administracyjnych w przypadku, gdy na danym terenie plan nie obowiązuje (wyrok NSA z dnia 13 października 2005 r. o sygn. OSK 1932/04).

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mógł zatem stanowić podstawy wydania aktu prawa miejscowego w zakresie ustalenia lokalizacji targowiska. Władczego rozstrzygnięcia o lokalizacji targowiska w oznaczonym miejscu nie można traktować jako określenia „zasad i trybu korzystania z targowiska”. Przepisami prawa miejscowego wydanymi z powołaniem się na ten przepis mogłyby być postanowienia regulaminu targowiska jednakże, regulamin może dotyczyć tylko istniejącego targowiska. Jak wynika z § 1 załącznika do przedmiotowej uchwały regulamin określa zasady korzystania z targowiska przy ul. Pierwszej Brygady 1 w Dreźnie, a zatem targowiska, którego lokalizacja została określona w kwestionowanej uchwale. Jeżeli nieważnością dotknięta jest część uchwały rozstrzygająca o ustaleniu lokalizacji targowiska, to również postanowienia regulaminu są pozbawione swego przedmiotu i nie mogą pozostać w obrocie prawnym. Z tego też względu konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje również wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009r. sygn. akt II SA/OI 96/09.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że zapisy § 4 załącznika do uchwały stanowiącego Regulamin targowiska, w których rada zakazała obrotu określonymi towarami stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego. W świetle art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Oznacza to, że wszelkie tego rodzaju ograniczenia, o ile są uzasadnione interesem publicznym - mogą być nałożone wyłącznie mocą ustawy, a nie drogą pozostającą niżej w hierarchii aktów prawnych - aktem prawa miejscowego. Sformułowany z kolei w art. 32 Konstytucji nakaz równości podmiotów wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny przejawiać się winien nakazem równego traktowania podmiotów przez władze publiczne, w tym i samorządowe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 625/04). Ponadto wskazać należy, że w ustawie z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej ( Dz. U. z 2010r. Nr 220, poz. 1447 ze zm. )

ustawodawca w art. 75 wskazał jakiego rodzaju wykonywanie działalności gospodarczej wymaga uzyskania zezwolenia.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest także wprowadzenie uregulowań zawartych w § 5 pkt 1-3 załącznika do uchwały stanowiącego Regulamin targowiska. Wskazać należy, iż zakaz spożywania napojów alkoholowych, za wyjątkiem miejsc prowadzenia ich sprzedaży w celu spożywania na miejscu został sformułowany w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz.U. z 2007r. Nr 70, poz. 473 ze zm.), natomiast zasady organizowania gier hazardowych ustawodawca określił w ustawie z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych ( Dz. U. Nr 201, poz. 1540 ze zm. ). Również zakaz posiadania przedmiotów niebezpiecznych przewidziany został w art. 50a ustawy z dnia 20 maja 1970r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2007r. Nr 109, poz. 756 ze zm.). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, polegającego na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Tymczasem rada miasta w regulaminie zamieściła zakazy wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w tym zwłaszcza z przepisów, które ustanawiają owe zakazy pod groźbą kary. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO  
Teresa Kaczmarek  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymują:

1. Adresat.

2. A/a.

**RADCA PRAWNY**

Angelika Zielińska  
nr RZG-G-288

10.12.2011r.