



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.535.2023

Łódź, 6 lipca 2023 r.

Rada Miasta Brzeziny

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1 pkt 1, 3, 6, 7 i 8, § 7 ust. 2 pkt 4, § 9 ust. 2 i 3, § 10 ust. 1, 2 i 4, § 11 oraz § 10 ust. 3 w zakresie wyrazów: „ważny dowód uiszczenia opłaty targowej,” oraz „do prowadzenia działalności handlowej oraz” załącznika do uchwały Nr LXXIX/518/2023 Rady Miasta Brzeziny z 25 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu tymczasowego targowiska w Brzezinach przy ul. Wyszyńskiego.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXXIX/518/2023 z 25 maja 2023 r. Rada Miasta Brzeziny przyjęła regulamin tymczasowego targowiska w Brzezinach przy ul. Wyszyńskiego, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 16 czerwca 2023 r. znak: PNIK-I.4131.535.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli uchwały Nr LXXIX/518/2023 Rady Miasta Brzeziny z 25 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu tymczasowego targowiska w Brzezinach przy ul. Wyszyńskiego, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 6 czerwca 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 22 czerwca 2023 r., znak: RM.0711.29.2023, Przewodniczący wskazał, że Rada Miasta Brzeziny na kolejnej sesji zaplanowanej na sierpień 2023 r. uchyli

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

przedmiotową uchwałą i uchwali nową, której załącznikiem będzie regulamin tymczasowego targowiska dostosowany do zastrzeżeń organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Regulaminie zamieszczono szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15). Rada gminy nie jest także upoważniona do nakładania obowiązków lub zakazów, które zostały już nałożone aktami prawnymi wyższego rzędu. W związku z powyższym istotnie narusza prawo § 7 ust. 1 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 4 oraz § 11 Regulaminu. W § 7 ust. 1 pkt 3 Regulaminu zobowiązano osoby prowadzące handel na targowisku przestrzegania przepisów sanitarno – epidemiologicznych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym. Na wstępie należy zauważyć, że uchwała nie powinna stanowić o obowiązku stosowania się do przepisów rangi ustawowej, bowiem jest to nie do pogodzenia z wynikającą z

Konstytucji RP zasadą hierarchiczności aktów prawnych. Kwestie dotyczące wymienionych w § 7 ust. 1 pkt 3 Regulaminu są już uregulowane w aktach prawnych wyższego rzędu. Należy w tym miejscu wymienić przykładowo ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.) czy też ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057). Uchwała nie może zawierać przepisów nakazujących stosowanie ww. ustaw. Obowiązek ich stosowania czy przestrzegania ma swoją podstawę w ustawie i nie ma potrzeby dodatkowego potwierdzenia konieczności przestrzegania tych ustaw w uchwale podjętej przez Radę Miasta. W § 7 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zakazano zaśmiecania i zanieczyszczania terenu tymczasowego targowiska. Zakaz powyższy wynika już z art 145 Kodeksu wykroczeń. Natomiast przepis § 11 Regulaminu wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22). W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 10 ust. 1 Regulaminu, w którym uregulowano, że miejsce sprzedaży wyznacza inkasent i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem, czy też § 10 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym upoważnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania niniejszego Regulaminu są pracownicy Urzędu Miasta Brzeziny działający na podstawie upoważnienia Burmistrza Miasta Brzeziny oraz inne podmioty uprawnione na mocy odrębnych przepisów. Rada Miasta nie może bowiem sprecyzować który pracownik podległy organowi wykonawczemu gminy będzie realizował określone zadania przewidziane w regulaminie. W przypadku § 10 ust. 1 Regulaminu Rada Miasta wskazała, że zadanie polegające na wyznaczeniu miejsca sprzedaży oraz czuwania nad jego prawidłowym przebiegiem będzie wykonywał pracownik pełniący funkcję inkasenta. Tymczasem do kompetencji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta należy kompetencja jakiemu pracownikowi czy podmiotowi powierzone zostanie tak sprecyzowane zadanie.

Podobnie w odniesieniu do § 10 ust. 2 Regulaminu Rada Miasta nie powinna precyzować którzy pracownicy będą uprawnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania Regulaminu, ponieważ organ stanowiący wkracza tym samym w kompetencje Burmistrza.

W ocenie organu nadzoru wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej powinny znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70). W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 7 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz § 9 ust. 2 i 3 Regulaminu. Stosownie do treści § 7 ust. 1 pkt 6 i 7 Regulaminu osoby prowadzące handel na targowisku są zobowiązane do niezwłocznego wniesienia opłaty targowej (pkt 6) oraz posiadania aktualnego dowodu opłaty targowej i okazywania go na każde żądanie obsługi tymczasowego targowiska oraz upoważnionych do kontroli podmiotów (pkt 7). Stosownie do treści § 9 ust. 2 i 3 Regulaminu opłatę targową pobiera inkasent wydając jednocześnie pokwitowanie, które jest dowodem wniesienia opłaty (ust. 2) oraz nie posiadanie w czasie kontroli dowodu uiszczenia opłaty targowej, pociąga za sobą obowiązek jej ponownego uiszczenia (ust. 3).

Istotnie narusza prawo również § 10 ust. 3 Regulaminu w zakresie wyrazów: „ważny dowód opłaty targowej,” oraz wyrazów: „do prowadzenia działalności handlowej oraz”, a także § 7 ust. 1 pkt 8 Regulaminu. Zgodnie z § 10 ust. 3 Regulaminu na żądanie kontrolującego osoby dokonujące sprzedaży powinny okazać ważny dowód opłaty targowej, dokumenty upoważniające do prowadzenia działalności handlowej oraz do zajmowania konkretnego miejsca handlowego. W § 7 ust. 1 pkt 8 Regulaminu nałożono na prowadzących handel na targowisku obowiązek okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży. Wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej jak zostało wskazane powyżej powinny znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o opłatach i podatkach lokalnych. Wprowadzenie obowiązku posiadania czy okazywania upoważnień do prowadzenia handlu narusza zasadę określoności przepisu prawa. Nie wiadomo bowiem jakie dokumenty bądź jakie dokładnie uprawnienia są przedmiotem tego obowiązku.

W § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu nałożono na osoby korzystające z targowiska obowiązek posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających tożsamość oraz posiadania aktualnych uprawnień do prowadzenia handlu. W ocenie organu nadzoru w dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się stanowienie o obowiązku posiadania dokumentów potwierdzających tożsamość. Wydawanie i posiadanie takich dokumentów ma bowiem podstawę ustawową. Wprowadzenie

obowiązku posiadania aktualnych uprawnień do prowadzenia handlu w ocenie organu nadzoru narusza zasadę określoności przepisu prawa.

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. Taki właśnie charakter ma przepis § 10 ust. 4 Regulaminu. Zgodnie z tym przepisem sprzątanie placu targowiska następuje każdego dnia, w którym jest prowadzony handel. Nie wiadomo np. na kim ma ciążyć zadanie sprzątania o jakim mowa w tym przepisie. Tym samym przepis ten nie spełnia również wymogu określoności przepisu prawa.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisanej części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Marcin Buchali
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Brzeziny