



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.MF.0911-6/10



Wrocław, dnia 22 marca 2010 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/405/10 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie lokalizacji targowisk i miejsc przeznaczonych do prowadzenia handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego z powodu istotnego naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 24 lutego 2010 r. uchwałę Nr XLVIII/405/10 w sprawie lokalizacji targowisk i miejsc przeznaczonych do prowadzenia handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 marca 2010 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XLVIII/405/10 Organ Nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Mocą uchwały Nr XLVIII/405/10 Rada Miasta Bolesławiec ustaliła lokalizację targowisk przeznaczonych do prowadzenia handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego na terenie miasta Bolesławiec (por. § 1 uchwały); zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej (por. § 2 uchwały); sankcję za naruszenie zasad handlu (por. § 3 uchwały); zasadę zarządu mieniem gminy (por. § 4 uchwały) i przepisy o promulgacji uchwały i wejściu jej w życie.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 11 stanowi: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: targowisk i hal targowych”, przepis art. 18 ust. 1 stanowi, że: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy

pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”, zaś art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 stanowią: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Bolesławiec upoważniona była do stanowienia o materii § 2 i § 4 uchwały, jednakże wyłącznie odnośnie nieruchomości, których jest właścicielem, zaś kwestie zajęcia pasa drogowego regulowane są przez ustawę o drogach publicznych. Tytuł uchwały i jej § 1 wskazują jednak, że intencją podjęcia uchwały było określenie lokalizacji targowisk przeznaczonych do prowadzenia handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego na terenie miasta Bolesławiec. Organ Nadzoru nie znajduje uzasadnienia prawnego do ustalenia w oparciu o przepisy prawa przywołane w podstawie prawnej uchwały lokalizacji targowisk. Tym bardziej, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) **ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego** oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu **następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Tym samym ustalenie lokalizacji targowiska, niewątpliwie inwestycji celu publicznego, może zostać dokonane wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem głównym instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego i tylko w nim mogą być ustanowione lokalizacje inwestycji celu publicznego. Brak jest przepisów prawa, na mocy których, rada gminy upoważniona jest do podjęcia uchwały w sprawie lokalizacji miejsc handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego – targowisk. Uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji targowisk nie stanowi zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Podkreślić należy, że na tej samej sesji Rady Miasta Bolesławiec została podjęta, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, właśnie uchwała w sprawie regulaminu targowisk i w niej przywołano umiejscowienie obiektów użyteczności publicznej oraz określono zasady i tryb korzystania z takich obiektów.

Z kolei biorąc pod uwagę treść art. 7 ust. 1 pkt. 11 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy uznać, iż nie mogą one być podstawą do wprowadzenia regulacji polegającej na wskazaniu (wyznaczeniu) miejsc czy terenu do prowadzenia handlu obwoźnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy administracji publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Każdorazowo działanie organu gminy bez podstawy prawnej do podejmowania uchwał, czy przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Wskazać również należy na brak podstaw prawnych do nakładania w akcie prawa miejscowego, podjętego na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, kary grzywny za naruszenie zasad handlu (§ 3 uchwały). W tym zakresie Organ Nadzoru podziela pogląd NSA, iż nie ma podstawy prawnej do wprowadzenia postanowień karnych do postanowień uchwał, które są wydawane na mocy szczegółowych upoważnień ustawowych – art. 40 ust. 1, bądź przepisów wydawanych w zakresie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – art. 40 ust. 2 (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy

we Wrocławiu z 04.03.1993 r., SA/Wr 1449/92, ONSA 1994 r., Nr 2, poz. 64). Przepisy karne mogą zawierać tylko uchwały rady gminy będące przepisami porządkowymi wydanymi na podstawie art. 40 ust. 3 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Trzeba zatem zwrócić uwagę, że nie została spełniona żadna z przesłanek określonych w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uzasadniająca podjęcie uchwały – aktu prawa miejscowego w sprawie lokalizacji targowisk i miejsc przeznaczonych do prowadzenia handlu obwoźnego, obnośnego i odręcznego na terenie gminy. Nie istnieje przepis rangi ustawowej dający wyraźną podstawę do wydania tego rodzaju aktu, a przedmiot uchwały Nr XLVIII/405/10 nie odpowiada zakresowi upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta nie ma również charakteru przepisów porządkowych.

W związku z przedstawionymi uwagami oraz mając na względzie treść konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) niezbędnym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/405/10 Rady Miasta Bolesławiec.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

WZ. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Zdzisław Średniawski

WICEWOJEWODA