



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 22 października 2018 r.

Poz. 4454

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.364.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Elblągu nr XXXVI/787/2018 z dnia 13 września 2018 r., w sprawie ustalenia Regulaminu targowiska miejskiego w Elblągu przy ul. Pułkownika Stanisława Dąbka, w części:

- § 3 załącznika do uchwały
- § 13 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „którego sposób użytkowania określa odrębny regulamin zatwierdzony przez dyrektora ZBK”
- § 16 załącznika do uchwały
- § 18 ust. 2 załącznika do uchwały
- § 19 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały
- § 24 załącznika do uchwały
- § 25 ust. 2 załącznika do uchwały
- § 26 załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 25 września br., powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Elblągu, wyznaczyła lokalizację targowiska miejskiego na placu targowym w Elblągu, określając - w formie załącznika do uchwały, Regulamin targowiska miejskiego w Elblągu przy ul. Pułkownika Stanisława Dąbka.

W treści § 3 Regulaminu, Rada postanowiła, że targowisko prowadzone jest i zarządzane w imieniu Gminy Miasto Elbląg, przez zakład budżetowy - Zarząd Budynków Komunalnych w Elblągu, przy ul. Ratuszowej 4, zwany dalej „ZBK”.

Akt prawa miejscowego, jakim jest Regulamin targowiska miejskiego, nie jest właściwy do rozstrzygnięcia kwestii - jaki podmiot w imieniu Gminy sprawował będzie zarząd targowiskiem. Okoliczność ta wynikać musi z odrębnych uregulowań, a wskazanie konkretnego zarządcy w treści przedmiotowej uchwały, jako mogące mieć jedynie charakter informacyjny, nie uzasadnia zamieszczenia tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Ostatecznie też, to organ wykonawczy gminy, nie organ stanowiący, decyduje o powierzeniu funkcji zarządcy określonego podmiotowi.

W treści § 13 ust. 1 Regulaminu, Rada wskazała, że dopuszczalne jest parkowanie samochodów, na terenie parkingu, którego sposób użytkowania określa odrębny regulamin, zatwierdzony przez dyrektora ZBK.

Niezależnie od okoliczności - czy przedmiotowy parking położony jest na terenie targowiska, czy też poza targowiskiem, przepis w zakwestionowanym zakresie, nie może się ostać. Akt prawa miejscowego, nie jest regulacją właściwą do wskazywania, kto zatwierdzi regulamin obowiązujący na terenie parkingu. Ponadto,

upoważnienie do tego dyrektora ZBK, przy braku kompetencji do wskazywania i ustanawiania zarządcy, nie stanowi normy generalnej i abstrakcyjnej. Ostatecznie też, regulamin korzystania z parkingu, jako obiektu użyteczności publicznej, winna ustanawiać rada gminy, bez możliwości delegowania tej kompetencji na inny podmiot.

W § 16 Regulaminu, Rada wskazała, że sprzedaż towarów, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one objęte zakazem sprzedaży lub są szkodliwe dla zdrowia, albo pochodzą z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia, będzie wstrzymana przez Straż Miejską, Policję, Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Lekarza Weterynarii lub Służbę Celno-Skarbową.

W tym zakresie wskazać należy, że rada gminy, określając regulamin korzystania z targowiska, nie posiada kompetencji do kształtowania uprawnień wymienionych służb, inspekcji, czy straży. Przedmiotowy przepis Regulaminu, wkracza w materię ustaw szczególnych, regulujących kompetencje Straży Miejskiej, Policji, Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Lekarza Weterynarii i Służby Celno-Skarbowej.

Uprawnienia zastrzeżone dla dyrektora ZBK, w treści § 18 ust. 2 Regulaminu, upoważnionego uchwałą do zarządzenia (w razie koniecznej potrzeby, z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników lub z innych ważnych przyczyn) wcześniejszego zakończenia sprzedaży, opróżnienia targowiska lub jego części oraz do czasowego ograniczenia prowadzenia handlu na części lub na całym terenie targowiska, również nie mogą wynikać z aktu prawa miejscowego, stanowiącego regulamin korzystania z obiektu, zwłaszcza że norma w uchwalonym brzmieniu, nie odnosi się do „zarządcy”, ale do konkretnego podmiotu, który aktualnie zarządza targowiskiem, lecz zarządcą tym nie musi pozostać.

Analogiczne uwagi odnieść należy do przepisu § 25 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego, iż przy kontrolowaniu przestrzegania postanowień Regulaminu i ich egzekwowaniu, dyrektor ZBK ma prawo do korzystania z pomocy odpowiednich służb policyjno-porządkowych, w tym Straży Miejskiej.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane wyżej przepisy, obejmujące wskazanie zarządcy obiektu, określenie obowiązków lub uprawnień zarządcy, czy też służb, inspekcji i straży, także postanowienia dotyczące postępowania zarządcy obiektu, spraw bieżącego zarządu obiektem, w sposób istotny naruszają prawo, gdyż zawarte w nich regulacje nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

Materialną podstawę podjęcia badanej uchwały, - jak wskazała także Rada, stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, rada gminy upoważniona została do stanowienia aktów prawa miejscowego, w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 powyższej ustawy, jest możliwe tylko w ramach przyznanym gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie sądowym oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że poprzez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 641/13, także Wojewoda Warmińsko - Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 października 2015r., znak PN.4131.287.2015).

Kontynuując, zastrzeżenia organu nadzoru, budzą także przepisy § 19 ust. 1 i ust. 2 oraz § 26 uchwalonego Regulaminu, stanowiące, iż:

- za wszelkie transakcje handlowe, zawierane na targowisku odpowiedzialność ponoszą sprzedający i kupujący, zgodnie z kodeksem cywilnym i innymi obowiązującymi przepisami prawa
- każdy sprzedawca, odpowiada za jakość sprzedawanego przez siebie towaru i zobowiązany jest do przestrzegania w stosunku do kupujących, przepisów o rękojmi za wady sprzedawanych towarów oraz innych wymogów prawnych, dotyczących sprzedaży konsumenckiej
- kto narusza postanowienia Regulaminu, podlega sankcji w postaci wypowiedzenia umowy najmu pawilonu lub stanowiska oraz dzierżawy gruntu pod pawilonem, niezależnie od odpowiedzialności przewidzianej w innych przepisach o prowadzeniu nielegalnego handlu, w tym m.in. handlu wyrobami tytoniowymi i alkoholowymi.

Powołane regulacje, nie stanowią zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, lecz określają skutki czynności cywilno-prawnych, zasady odpowiedzialności prawnej podmiotów korzystających z targowiska, relacje pomiędzy stronami umowy cywilno-prawnej oraz sankcje cywilno-prawne nieprzestrzegania postanowień Regulaminu, do których ustanawiania rada gminy nie jest upoważniona. Rzeczne kwestie, stanowią materię regulowaną aktami prawnymi wyższego rzędu lub materię podlegającą regulacji na mocy umowy stron.

Z naruszeniem delegacji ustawowej, podjęte zostało także postanowienie § 24 Regulaminu, stanowiące, iż na terenie targowiska, którego przebudowa została zrealizowana z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w ramach określonego działania i poddziałania, w okresie 5 lat od dnia wypłaty przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa płatności końcowej, całkowity koszt wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników, w tym koszt rezerwacji powierzchni handlowej, będzie o co najmniej 25% niższy od kosztu wynajmu przez inne podmioty.

Organ nadzoru podnosi, iż pomimo, że przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, daje radzie gminy szerokie upoważnienie co do zakresu regulowanej materii, to nie można na tej podstawie wprowadzić wniosku, iż zakres regulacji może być w pełni dowolny.

Zasady korzystania z targowiska nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z niego, w szczególności nie mogą zawierać regulacji ustanowionych w przepisach wyższego rzędu. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Należy bowiem uznać, iż nie mieści się w ww. przepisie, delegacja do ustalania kosztu wynajmu powierzchni handlowej targowiska. Stanowi to bowiem materię prawa cywilnego - w ramach przewidzianej tam zasady swobody umów i w związku z tym nie podlega reglamentacji publicznoprawnej.

Umieszczenie takiego rozwiązania narusza zatem ewidentnie postanowienia § 134 i § 135 (w związku z § 143) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), ponieważ w uchwale (także takiej, która ma rangę aktu prawa miejscowego - § 143) zamieszcza się wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, natomiast kwestia ustalenia kosztu wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników jest materią należącą do zakresu pojęciowego tzw. zasady swobody umów, wyrażonej w art. 353 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025), w związku z czym powinna być regulowana w umowie zawieranej bądź to z organem wykonawczym gminy bądź też z innym podmiotem uprawnionym do zarządzania targowiskiem.

Z przyczyn podnoszonych powyżej, w ocenie organu nadzoru, ustanawiając zakwestionowane przepisy, Rada Miejska w Elblągu, przekroczyła kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, określoną w ustawie. Stąd też ustanowione regulacje, w sposób istotny naruszają przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki