



Poznań, 30 czerwca 2017 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.368.2017.22

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

**orzekam**

nieważność załącznika nr 1 do uchwały nr 285/2017 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 30 maja 2017 r. zmieniającej uchwałę nr 169/05 Rady Gminy Opatówek z dnia 30 czerwca 2005 roku w sprawie Regulaminu Targowiska Gminnego w Opatówku w następującym zakresie:

- 1) § 1 ust. 1,
- 2) § 2 ust. 4 w zakresie zwrotu: „w następującej wysokości:
  - a) dla stanowisk handlowych do 10 m<sup>2</sup> – 50,00 zł brutto
  - b) dla stanowisk handlowych od 10 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup> – 100,00 zł brutto”.

– ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **UZASADNIENIE**

Uchwałę nr 285/2017 Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła na sesji 30 maja 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 45 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 czerwca 2017 r.

**Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Uchwałę nr 285/2017 z dnia 30 maja 2017 r. Rada Miejska Gminy Opatówek postanowiła zmienić uchwałę nr 169/05 z dnia 30 czerwca 2005 roku w sprawie Regulaminu Targowiska Gminnego w Opatówku. Zmiana polega na dodaniu w § 4 ust. 5, 6, 7, 8 i 9, które to przepisy regulują kwestie rezerwacji stanowisk handlowych. Mocą badanej uchwały zmieniającej ustalono również „warunki rezerwacji stanowisk handlowych na Targowisku Gminnym w Opatówku”, stanowiące załącznik nr 1 do uchwały. Jednocześnie Rada zakwalifikowała uchwałę jako akt prawa miejscowego postanawiając w § 3, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Nie ulega wątpliwości, iż badana uchwała w części dotyczącej zasad i trybu rezerwacji stanowisk handlowych na Targowisku Gminnym w Opatówku stanowi akt prawa miejscowego. Uregulowanie tychże kwestii mieści się w zakresie kompetencji przysługującej radzie gminy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania

z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z zapisów art. 41 ust. 1 ww. ustawy wynika, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Zauważyć jednak należy, że określając warunki rezerwacji stanowisk handlowych na Targowisku Gminnym w Opatówku Rada postanowiła jednocześnie o ustaleniu opłaty rezerwacyjnej pobieranej za rezerwację miejsc na Targowisku Gminnym w Opatówku (§ 1 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały). Ustalenie wysokości tychże opłat nastąpiło w dalszej części załącznika, tj. w § 2 ust. 4 zdanie drugie, w myśl którego „za rezerwację Gmina Opatówek pobiera opłatę w następującej wysokości:

- a) dla stanowisk handlowych do 10 m<sup>2</sup> – 50,00 zł brutto
- b) dla stanowisk handlowych od 10 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup> – 100,00 zł brutto”.

Tymczasem ustalenie opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowisko takie ugruntowane jest w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1050/12). Upoważnienie do uregulowania tejże materii przez radę gminy zawarte jest w odrębnej ustawie, tj. w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 poz. 827). W myśl przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 ww. ustawy).

Uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nie ma jednak charakteru aktu prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt: II SA 2320/00) powołany przepis nie stanowi generalnego upoważnienia do wprowadzenia opłat o charakterze publicznoprawnym. Choć w przepisie tym mówi się o cenach i opłatach, to opłaty, o których mowa w tym przepisie, są tylko ustalonymi należnościami, stanowiącymi ekwiwalent za usługę ze strony gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Jest to zatem akt tzw. kierownictwa wewnętrznego, wiążącego wprost tylko organ gminy, a nie podmioty prawa, z którymi wchodzi ona w stosunki prawne. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wielokrotnie wyrażał stanowisko, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały o charakterze aktu prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 1069/12 i IV SA/Po 1073/12, z dnia 7 sierpnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 491/13).

W art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) zamieszczony został zamknięty katalog aktów, które ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W katalogu tym wymienione zostały m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2), a także inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). O ile istnieje obowiązek ogłoszenia każdego aktu prawa miejscowego organu gminy (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega w art. 88 ust. 1, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie), o tyle publikacja w wojewódzkim dzienniku urzędowym innych (tj. niewymienionych w art. 13 pkt 1-9 ww. ustawy) aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń uzależniona jest od istnienia przepisu szczególnego, który taki obowiązek wprost by nakładał.

Ustawodawca nie zastrzega obowiązku ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Mając na względzie ww. przepisy dotyczące zasad i trybu ogłaszania aktów prawnych, w tym art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stwierdzić należy, że - wbrew postanowieniu § 3 przedłożonej do oceny uchwały - brak jest podstaw prawnych do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego badanej uchwały w zakresie ustalającym wysokość opłaty rezerwacyjnej pobieranej za rezerwację miejsc na targowisku gminnym. W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przepisów § 1 ust. 1 oraz § 4 ust. 2 (we wskazanym w sentencji zakresie) załącznika nr 1 do badanej uchwały, należy uznać za zasadne.

Organ nadzoru podkreśla, iż stwierdzenie nieważności ww. przepisów wynika z ich sprzeczności z regulacjami ustawowymi dotyczącymi ogłaszania aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Rada Miejska Gminy Opatówek ustaliła wysokość opłaty rezerwacyjnej pobieranej za rezerwację miejsc na targowisku gminnym w Opatówku w odrębnej uchwale, podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej (ewentualnie powierzyła to uprawnienie organowi wykonawczemu w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 tejże ustawy).

Organ nadzoru zauważa ponadto, że przepis § 2 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały określający wysokość opłaty rezerwacyjnej nie jest jasny. Rada uzależniła wysokość tej opłaty od wielkości stanowiska handlowego ustalając, że dla stanowisk do 10 m<sup>2</sup> opłata wynosi 50,00 zł brutto, a dla stanowisk od 10 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup> – 100,00 zł brutto. W świetle takiego zapisu opłata za stanowisko handlowe o wymiarze 10 m<sup>2</sup> mieści się w obu ustalonych przez Radę przedziałach cenowych, co należy uznać za sytuację niedopuszczalną. Regulacja ta z jednej strony pozwala podmiotowi stosującemu uchwałę (pobierającemu opłatę) na dowolność w wyborze wysokości należnej opłaty, co naraża na zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej zaś strony przepis ten nie jest jasny dla osoby posiadającej rezerwację miejsca handlowego w omawianym wymiarze, która mocą dodawanego ust. 8 w § 4 Regulaminu Targowiska Gminnego w Opatówku (§ 1 ust. 1 badanej uchwały) zobligowana jest do dokonania bieżącej opłaty przed wjazdem na Targowisko. To z kolei narusza zasadę określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Mając na uwadze powyższe, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:  
Rada Miejska Gminy Opatówek  
Burmistrz Gminy Opatówek