Wrocław, 7 kwietnia 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.112.8.2022.MC2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 11. ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr LV/292/22 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Targowiska „Mój Rynek" w Skokowej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Prusicach na sesji w dniu 31 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr LV/292/22 w sprawie uchwalenia Regulaminu Targowiska „Mój Rynek" w Skokowej, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 kwietnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §11 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na przekazaniu zarządcy targowiska kompetencji do określania części zasad i trybu korzystania z targowiska gminnego, jako gminnego obiektu użyteczności publicznej.

W §11 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska w Prusicach przyjęła: „Sprawy wynikłe z funkcjonowania targowiska, a nie uregulowane niniejszym Regulaminem lub innymi przepisami, rozstrzyga na bieżąco zarządca targowiska.".

Z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada domniemania kompetencji rady gminy w zakresie spraw pozostających w zakresie działania gminy. Zakres działania gminy stanowią wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei jednym z zadań własnych gminy jest gospodarka nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jednym z elementów gospodarki nieruchomościami, wchodzącymi w skład gminnego zasobu, jest ustalenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które powinny stanowić akt prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego określa rada gminy w formie uchwały.

Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może jednak stanowić jedynej podstawy, w oparciu o którą rada gminy może podejmować uchwały i wprowadzać normy prawne o dowolnej treści, wykraczającej poza ściśle określoną w przepisach prawa kompetencję tego organu, byle mieściła się ona w ogólnym zakresie działania gminy. Uchwała rady gminy, jak również każdy przepis zawarty w niej, musi zatem być oparta o szczegółową podstawę, wymienioną w innym przepisie rangi ustawowej. Unormowanie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera ogólną normę kompetencyjną, która nie może stanowić umocowania do podjęcia jakiejkolwiek uchwały bądź uchwalenia jakiegokolwiek przepisu bez istnienia dodatkowego przepisu szczególnego zawartego w akcie wyższego rzędu. Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wprowadził tym samym wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tych zasad przez organ stanowiący gminy. Nie przewidział jednocześnie możliwości subdelegacji tej kompetencji, w całości albo w części, na inny organ lub podmiot.

Uchwała określająca zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej jakim jest targowisko powinna określać je w sposób wyczerpujący. Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą sprawy wynikłe z funkcjonowania targowiska, a nie uregulowane regulaminem lub innymi przepisami, rozstrzyga na bieżąco zarządca targowiska daje w istocie zarządcy swobodę decydowania o zasadach funkcjonowania targowiska poza regulaminem. Jednocześnie z żadnego przepisu uchwały nie wynika, kto jest zarządcą targowiska. Kompetencja została przekazana zatem bliżej nieokreślonemu podmiotowi.

Artykuł 40 ust. 2 pkt 4 w powiązaniu z art. 41 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje na zakres wyłącznej właściwości rady gminy w wymienionych w tym artykule sprawach ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wyłączna właściwość rady gminy oznacza, że kompetencji tych rada nie może przekazać innemu organowi. Podjęcie czynności z tego zakresu przez inny organ sprawi, iż uznane one będą za czynności podjęte bez podstawy prawnej. Podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy uchwała jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Ustawodawca na mocy powyższych oraz pozostałych przepisów ustawy nie upoważnił wójta gminy do wydawania aktów prawa miejscowego z zakresu zasad, trybu czy sposobu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustanowione mocą §11 ust. 1 załącznika do uchwały upoważnienie dla zarządcy targowiska do rozstrzygania wszystkich spraw wynikających z funkcjonowania targowiska, a nieuregulowanych regulaminem lub innymi przepisami nie może być zatem uznane za realizację kompetencji rady gminy wynikającej z powołanych przepisów ustawy.

Należy przypomnieć, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483). O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa