



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały nr 582/VIII/2023 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego w Ziębicach.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ziębicach, na sesji w dniu 28 września 2023 r., podjęła uchwałę nr 582/VIII/2023 w sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego w Ziębicach, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 4 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez przekazanie organowi wykonawczemu gminy kompetencji do określenia elementów zasad i trybu korzystania z targowiska gminnego, jako gminnego obiektu użyteczności publicznej.

Rada Miejska w Ziębicach zgodnie z § 1 uchwały ustanowiła Regulamin targowiska gminnego w Ziębicach, określając go w załączniku nr 1 do uchwały.

W § 2 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono: *Zasady i sposób rezerwacji stanowisk handlowych na targowisku zostaną określone w drodze odrębnego zarządzenia Burmistrza Ziębic oraz w umowach cywilnoprawnych z rezerwującymi (osobami prowadzącymi działalność handlową).*

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 tej ustawy). Z kolei jednym z zadań własnych gminy jest gospodarka nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). 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). Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 1: "Akty prawa miejscowego określa rada gminy w formie uchwały."

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 organ wykonawczy gminy. Za taką subdelegację kompetencji nie może być uznany w szczególności art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.): "Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.". Przepis ten upoważnia jedynie do powierzenia kompetencji w zakresie ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, zatem nie upoważnia do kompleksowego albo częściowego powierzenia wójtowi gminy do uregulowania materii określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zasady i sposób rezerwacji stanowisk handlowych na targowisku, stanowiącym gminny obiekt użyteczności publicznej i położonym na nieruchomości należącej do zasobu komunalnego gminy, stanowią element zasad

i trybu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej i powinny w sposób jednoznaczny i precyzyjny wynikać z uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W oparciu o te zasady wójt gminy (tu: burmistrz), jako organ gospodarujący mieniem komunalnym, jest władny do zawarcia z potencjalnymi najemcami stanowisk handlowych, umów regulujących wzajemne prawa i obowiązki stron związane z udostępnieniem wymienionych stanowisk na cele prowadzenia działalności handlowej.

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 o samorządzie gminnym 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 §2 ust. 9 załącznika nr 1 do uchwały upoważnienie dla organu wykonawczego gminy do określenia czy dookreślenia tych zasad 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 RP). 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. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. V). 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, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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