



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.36.2025

Katowice, dnia 17 stycznia 2025 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/161/24 Rady Miasta Katowice z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie regulaminu targowisk miejskich w Katowicach zlokalizowanych przy ul. Pukowca 23, ul. Panewnickiej 33, ul. Agnieszki 15, ul. Katowickiej 59, ul. B. Chrobrego 28 i pl. K. Miarki, w części określonej w § 2 ust. 1 i 2, § 5 oraz § 7 pkt 1 - 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr X/161/24 w sprawie regulaminu targowisk miejskich w Katowicach zlokalizowanych przy ul. Pukowca 23, ul. Panewnickiej 33, ul. Agnieszki 15, ul. Katowickiej 59, ul. B. Chrobrego 28 i pl. K. Miarki, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi - *Regulamin targowisk miejskich stanowiących własność Miasta Katowice*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy:

1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.
2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:
4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Stanowienie przez radę gminy (tu: Radę Miasta) prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ww. art. 40 ust. 2 ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. Należy zaznaczyć, że przez 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. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (przybierające formę regulaminów korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z tych obiektów i urządzeń. Trzeba przy tym podkreślić, że rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, gdyż może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Przy uchwalaniu tego aktu moc wiążącą dla rady gminy stanowią zatem - obok ustawy zasadniczej - ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody gminy będą zatem polegały na: zakazie uregulowania szczegółowych kwestii odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania zagadnień, do których uregulowania gmina została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 928/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 1 i 2, § 5 oraz § 7 pkt 1 - 6 załącznika do uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy. W wyżej powołanych regulacjach załącznika do uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. 1. Nadzór nad targowiskami sprawuje Prezydent Miasta Katowice.

2. Zarząd nad targowiskami sprawuje Urząd Miasta Katowice albo inny podmiot, któremu Prezydent Miasta Katowice powierzył sprawowanie zarządu.

§ 5. Teren targowisk objęty jest monitoringiem wizyjnym. Celem monitoringu jest zapewnienie porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa osób korzystających z targowisk.

§ 7. Poucza się o obowiązku :

1) przestrzegania regulaminu targowisk,

2) przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie prowadzonej na targowiskach działalności, w szczególności przepisów sanitarnych, porządkowych, weterynaryjnych, przeciwpożarowych, dotyczących praw konsumenta oraz przepisów z zakresu ochrony środowiska i segregacji odpadów,

3) używania sprawnych urządzeń pomiarowych z ważną legalizacją; urządzenia pomiarowe winny być tak użytkowane, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia, mierzenia i liczenia,

4) umieszczania na towarach cen w sposób widoczny dla kupującego,

5) zachowania porządku i czystości w miejscu prowadzenia działalności,

6) przestrzegania nakazów i zaleceń upoważnionych organów oraz poddania się kontroli prowadzonej przez upoważniony organ.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie jest upoważniona do regulowania kwestii dotyczących nadzoru oraz zarządu nad targowiskiem, w tym do wskazania podmiotu zarządzającego

(§ 2 ust. 1 i 2 Regulaminu). Odwołując się ponownie do powołanego wyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy należy wskazać, że pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Jednak rada miasta na podstawie powyższej regulacji omawianej ustawy nie jest upoważniona do wskazania organu nadzorującego oraz podmiotu zarządzającego, gdyż nie stanowi to zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, które powinny być skierowane do społeczności lokalnej. Dodatkowo należy wskazać, że wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego gminy (tu: Prezydent Miasta) należy podjęcie decyzji, jaki podmiot będzie zarządzał (administrował) ww. targowiskami (czy Prezydent Miasta będzie samodzielnie zarządzała, czy też powierzy te zadania innemu administratorowi) oraz jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Zatem wskazanie przez organ stanowiący miasta zarządcy (tu: Urząd Miasta Katowice) ww. targowiskami w sposób istotny narusza prawo. Podsumowując, powyższej delegacji ustawowej nie można odczytywać jako upoważnienie do regulowania nadzoru oraz zarządu nad targowiskiem (w tym wskazania podmiotu zarządzającego) miejskich obiektów użyteczności publicznej.

Dalej należy wskazać, że § 5 i § 7 pkt 1 - 6 Regulaminu dotyczące monitoringu targowisk oraz pouczeń - również zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru powyższe treści, nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, pouczających czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1063/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem postanowienia zawarte w ww. regulacjach załącznika do uchwały mają charakter jedynie informacyjny i przypominający (pouczający o obowiązku stosowania się np. do powszechnie obowiązujących przepisów prawa), a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Regulacje te nie mają charakteru normatywnego, nie określają też uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem z targowisk, a zatem nie sposób uznać je za zasady czy też za tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że organ stanowiący miasta nie jest upoważniony do wskazania powyższych pouczeń, jak również obowiązków stosowania się przez podmioty korzystające z targowisk do powszechnie obowiązujących przepisów prawa (w tym do stosowania się do przepisów wynikających aktów hierarchicznie wyższych, np. ustaw). Wskazanie w akcie prawa miejscowego obowiązków stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa należy ocenić jako naruszające obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać (oraz powtarzać) przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Przepisy uchwały podjętej przez radę miasta na podstawie upoważnienia ustawowego nie mogą bowiem stanowić podstawy prawnej obowiązywania aktów wyższego rzędu (ustaw i rozporządzeń). Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP: „Źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Przepis art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy stanowią, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Akty prawa miejscowego stanowią zatem źródło prawa powszechnie obowiązującego, a zakres ich obowiązywania jest ograniczony do obszaru działania organów, które je wydały. Wobec powyższego, organ stanowiący miasta nie może zobowiązać podmioty korzystające z targowisk do stosowania się do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista

i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Organ nadzoru wskazuje, że w rozpatrywanej sprawie możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/161/24 Rady Miasta Katowice z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie regulaminu targowisk miejskich w Katowicach zlokalizowanych przy ul. Pukowca 23, ul. Panewnickiej 33, ul. Agnieszki 15, ul. Katowickiej 59, ul. B. Chrobrego 28 i pl. K. Miarki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego