

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.18.2021.AOlc

z dnia 26 lutego 2021 r.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/239/21 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 28 stycznia 2021r. w sprawie ustalenia miejsc przeznaczonych do prowadzenia handlu na terenie Gminy Krosno Odrzańskie, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie ustalenia miejsc przeznaczonych do prowadzenia handlu na terenie Gminy Krosno Odrzańskie.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 stycznia 2021r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwałą Nr XXVIII/239/21 z dnia 28 stycznia 2021r. Rada Miejska wyznaczyła na terenie miasta Krosno Odrzańskie nieruchomości przy ul. Parkowej, do prowadzenia działalności handlowej. Jednocześnie w § 2 uchwały Rada zdecydowała, że na prowadzenie handlu w innych miejscach niż wymienione w § 1 wymagana jest zgoda właściciela lub zarządcy terenu, na którym handel ma być prowadzony. W § 3 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Rada Miejska ustaliła de facto lokalizację prowadzenia działalności handlowej i uzależniła wejście w życie uchwały od jej publikacji w Dzienniku Wojewódzkim, tj. uznała, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art.18 ust.1 i art. 7 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), zgodnie z którymi do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy targowisk i hal targowych.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy nie stanowią podstawy do podjęcia przez radę aktu prawa miejscowego w przedmiocie wyznaczenia nieruchomości do prowadzenia działalności handlowej. Należy podkreślić, że art. 7 ust.1 ustawy jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, określającym zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty. Przepis ten sam w sobie nie kreuje określonych uprawnień, tym niemniej stanowi dyrektywę, która musi być brana pod uwagę przy realizacji zadań przez gminę. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań

realizujących jej zadania (zob. wyrok NSA z 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2343/14). Natomiast art. 18. ust. 1 ustawy zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 795/17).

Wedle art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ponadto nie mogą one regulować materii ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Wyjątkowo, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe, akty prawa miejscowego mogą regulować poszczególne sprawy w sposób odmienny od przewidzianego w ustawach dla całego państwa (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie o sygn. akt II SA/Go 1066/13).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z ust. 2, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie lokalizacji targowisk zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020r., poz. 293). Zawarte tam normy kształtują tzw. ład przestrzenny poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, kiedy na danym terenie plan nie obowiązuje. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy "Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego". Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z powyższego wynika zatem, że ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. A w przypadku jego braku sprawy dotyczące przeznaczenia terenu zostały ustawowo przyznane organom wykonawczym gminy, co wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2005 r., sygn. OSK 1932/04: "Lokalizacja targowiska następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta), nie zaś w drodze uchwały rady gminy mającej cechy przepisów prawnych powszechnie obowiązujących".

Lokalizacja miejsc służących prowadzeniu działalności handlowej powinna nastąpić zatem w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wyposaża organy gminy w tzw.

władztwo planistyczne. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie II SA/Go 1066/13 „władztwo planistyczne” to ustawowo przyznana kompetencja organu gminy do określania przeznaczenia terenu, warunków i zasad zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego poprzez ustalenie planu miejscowego, bądź - na terenach, dla których nie został sporządzony plan miejscowy - poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ewentualnie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Brak jest zatem podstaw prawnych do podjęcia przez organ stanowiący uchwały o wyznaczeniu na terenie miasta nieruchomości do prowadzenia działalności handlowej, w szczególności uprawnienia tego nie można wywieść z przepisu art. 18 ust.1 i art. 7 ust.1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa istotnie narusza prawo, wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli