

UCHWAŁA Nr .....  
RADY MIEJSKIEJ WODZISŁAWIA ŚLĄSKIEGO  
z dnia .....

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.),

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego  
uchwała, co następuje:

**§ 1**

Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.102.2012 z dnia 6 kwietnia 2012 roku stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/157/12 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do Miasta Wodzisławia Śląskiego lub będącym w jego zarządzie, jako sprzecznej z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60<sup>3</sup> ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 ze zm) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.Nr 78, poz. 483).

**§ 2**

1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Przewodniczącego Rady.
2. Przewodniczący Rady może ustanawiać pełnomocników procesowych.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

mgr Adriana Tatarczyk-Makowska  
Rada Prawny

KTW 1847

## UZASADNIENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 3 § 2 pkt 7 stanowi jednocześnie, iż kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

W dniu 29 lutego 2012 roku Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła Uchwałę Nr XVIII/157/12 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do Miasta Wodzisławia Śląskiego lub będącym w jego zarządzie. Jako podstawę podjęcia w/w uchwały organ stanowiący przyjął art. 7 ust. 1 pkt. 11, art. 18 ust.1, art. 40 ust.1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 60<sup>3</sup> ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm). Uchwała ta została doręczona do organu nadzoru w dniu 07 kwietnia 2012 roku, pismem z dnia 03 kwietnia 2012 roku (data wpływu do Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego w dniu 05.04.2012 roku) Wojewoda Śląski zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego stwierdzenia nieważności w/w uchwały, wskazując w uzasadnieniu, iż zdaniem organu nadzoru przepis art. 60<sup>3</sup> ustawy Kodeks wykroczeń nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały. W konsekwencji zaskarżanym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 06 kwietnia 2012 roku (data wpływu do Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego w dniu 10 kwietnia 2012 roku) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność w/w uchwały wskazując, iż jego zdaniem:

1. powołując się na treść art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 7 Konstytucji gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy, ale jedynie na podstawie ustawowych upoważnień (działania w granicach i na podstawie prawa), tj. albo upoważnień zawartych bezpośrednio w przepisach ustawy o samorządzie gminnym albo upoważnień zawartych w innych przepisach ustawowych. W konsekwencji powyższych ustaleń, organ nadzoru wyraził opinię, iż w jego ocenie podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały nie może być art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń, co oznacza iż nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej przy podejmowaniu w/w uchwały, a więc istotne naruszenie prawa,
2. ponadto żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie ustalenia i lokalizacji targowiska (w tym zakresie organ ten przypomniał uchylony już dekret z dnia 2 sierpnia 1951 roku o targach i targowiskach, który stanowił, iż gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy). Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych organ nadzoru przytoczył wyrażany pogląd, iż „ustalenie lokalizacji targowiska ma cechy aktu indywidualnego nie zaś przepisu prawnego powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym. W obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wydawania takich uchwał (...). Skoro odpadła podstawa prawna do podejmowania uchwał w przedmiocie lokalizacji targowiska, to jedynymi przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym oczywiście targowiska) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te pozwalają kształtować organom gminy tzw. ład przestrzenny za pomocy dwu instrumentów: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji administracyjnych w przypadku gdy na danym terenie plan nie obowiązuje (...). Na marginesie organ nadzoru wskazał, iż na podstawie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy władna jest jedynie ustalić regulamin korzystania z istniejącego targowiska.

Podstawą przedłożenia projektu niniejszej uchwały jest ocena, iż stanowisko organu nadzoru jest błędne. Odnosząc się bowiem do argumentów zawartych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż:

1. Podstawą prawną zaskarżonej uchwały nie był art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń, nie był także art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (a jedynie te przepisy organ wskazuje jako nie mogące być podstawą podjęcia uchwały), ale art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Podejmując przedmiotową uchwałę organ stanowiący nie rozstrzygał w drodze aktu prawa miejscowego w przedmiocie ustalenia lokalizacji targowiska czy jego regulaminu (co sugeruje organ nadzoru), ale w przedmiocie wyznaczenia miejsc do prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do Miasta Wodzisławia Śląskiego lub będących w jego zarządzie, a więc miejsc gdzie dokonywanie sprzedaży nie jest zagrożone sankcją.

Ponadto wskazać należy, iż na mocy ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U.Nr 224, poz. 1340, która weszła w życie w dniu 19.11.2011 roku) dodano art. 60<sup>3</sup> zgodnie z którym kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny. W razie popełnienia wykroczenia, można orzec przepadek towarów przeznaczonych do sprzedaży, choćby nie stanowiły własności sprawcy. Podejmując uchwałę w uchylonym kształcie organ stanowiący (biorąc w szczególności fakt iż w/w przepis jest nową regulacją prawną pozbawioną z natury rzeczy orzecznictwa czy interpretacji) brał pod uwagę z jednej strony cel wprowadzenia tych przepisów (którym było przeciwdziałanie procederu nielegalnej sprzedaży towarów w miejscach do tego niewyznaczonych i nieprzygotowanych - a więc łamaniu prawa związanego z porządkiem i spokojem publicznych, zakłóceniem estetyki i harmonii przestrzeni publicznej miast, naruszeniem zasad uczciwej konkurencji); następnie możliwe konsekwencje wynikające z art. 60<sup>3</sup> ustawy Kodeks wykroczeń (kara grzywny a nawet przepadek towarów przeznaczonych do sprzedaży), ale co istotne adresatów przepisu art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń – a więc każdej osoby (podmiotu) prowadzącego sprzedaż na terenie gminy.

Przed podjęciem uchylonej uchwały rozważany był możliwy sposób rozumienia art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń, tj. jak należy rozumieć użyty w art. 60<sup>3</sup> zwrot **przez właściwe organy gminy**, tj. czy uznać należy iż takim właściwym organem jest jedynie rada gminy, która winna wyznaczyć te miejsca w drodze uchwały oraz czy uznać należy także, iż miejsca takie mogą być wyznaczane przez Prezydenta Miasta jako organ wykonawczy w formie zarządzenia, przez Prezydenta Miasta jako organ administracji publicznej wydający np. decyzję w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego lub przez Prezydenta Miasta zawierającego np. umowę najmu (dzierżawy) części gruntu stanowiącego mienie komunalne, oraz czy wyznaczenie takiego miejsca może nastąpić także w drodze zawarcia umowy np. dzierżawy gruntu przez kierownika miejskiej jednostki organizacyjnej? Biorąc jednak pod uwagę wspomniany cel przepisu art. 60<sup>3</sup>, konsekwencje oraz szeroki krąg potencjalnych adresatów przepisu uznano, iż miejsca wyznaczone przez właściwe organy gminy do prowadzenia sprzedaży winny być w formie aktu prawa miejscowego i przez radę gminy jako organ stanowiący o kompetencji generalnej. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, co oznacza iż budzić może wątpliwość praktyka polegająca na wyznaczaniu tych miejsc w drodze zarządzenia organu wykonawczego (bowiem brak jest takiego przepisu kompetencyjnego) pomijając opisane wyżej okoliczności co do adresatów art. 60<sup>3</sup> ustawy Kodeks wykroczeń. Zauważyć także należy, iż w oparciu o art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy targowisk i hal targowych, a w oparciu o art. 40 w/w ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z opisanych wyżej względów, nie sposób także przyjąć, iż pod użytym w art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń zwrocie „miejsca do tego wyznaczone przez właściwe organy gminy” rozumieć należy miejsca związane z lokalizacją inwestycji w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc iż miejsca te wynikać mogą z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podejmując przedmiotową uchwałę organ stanowiący nie miał na celu (korzystając z delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym) do ustanowienia aktu prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podkreślenia również wymaga, iż w art. 60<sup>3</sup> ustawodawca nie odnosi się do targowisk - nie używa tego pojęcia (ich lokalizacji, regulaminów), ale posługuje się zwrotem „prowadzenia sprzedaży” precyzując, iż „na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym”. Brak jest więc podstaw do zawężania pojęcia „miejsca do tego wyznaczonego” do definicji targowiska np. istniejącej dla potrzeb statystyki publicznej gdzie przez targowisko rozumieć należy *wyodrębniony teren lub budowla (plac, ulica, hala targowa) ze stałymi względnie sezonowymi punktami sprzedaży drobnodetalicznej lub urządzeniami przeznaczonymi do prowadzenia handlu, codziennie lub w wyznaczone dni tygodnia*. Za takim poglądem przemawiają także realia gospodarcze oraz cel jaki przyświecał wprowadzeniu 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń, a więc wyposażanie właściwych organów w skuteczne narzędzia walki z handlem w miejscach co do których gmina uznaje że jest to zjawisko niepożądane (i to z różnych względów – estetycznych, porządkowych, wprowadzenia zasad uczciwej konkurencji). Ustawodawca nie posługuje się więc zwrotem, iż karze podlega kto prowadzi sprzedaż *poza targowiskiem, ale poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy*, co pozwala na stwierdzenie iż za bezpodstawne uznać należy zarzuty zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym, a odnoszące się do braku podstaw do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie lokalizacji targowisk. Nie sposób także zauważyć i nie odnieść treści art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń do regulacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tj. z 2010 roku, Dz.U.nr 95, poz. 613 ze zmianami) w zakresie opłaty targowej. W art. 15 w/w ustawy prawodawca posługuje się również pojęciem sprzedaży (*dokonywania sprzedaży* – w Kodeksie wykroczeń zawarto zwrot *prowadzenie sprzedaży*), definiując jednocześnie pojęcia targowiska jako wszelkie miejsca, w których jest *prowadzona sprzedaż*. Z łącznego brzmienia tych przepisów wyciągnąć należy wniosek, iż „*miejsca wyznaczone przez właściwe organy gminy do prowadzenia sprzedaży*” to nie miejsca lokalizacji inwestycji w postaci targowisk, a wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale każde miejsce w którym prowadzona jest sprzedaż, z tym że w przypadku terenów należących do gminy lub będących w jej zarządzie, kto sprzedaż prowadzi winien mieć wiedzę w jakich miejscach sprzedaż ta (jako niezgodna z prawem) jest zagrożona sankcją – wyrazić więc należy pogląd, iż wskazanie przez właściwy organ gminy miejsc wyznaczonych do prowadzenia sprzedaży może mieć miejsce jedynie w formie aktu prawa miejscowego i przez organ stanowiący gminy jako organ o kompetencji generalnej. Przypomnieć należy, iż jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym zadania własne gminy obejmują sprawy targowisk (i hal targowych), a więc biorąc pod uwagę zaprezentowaną wyżej wykładnię *targowisk* rozumianych jako wszelkie miejsca w których prowadzona jest sprzedaż. Ta legalna definicja targowiska pokrywa się z potocznym rozumieniem tego pojęcia jako miejsce gdzie odbywa się sprzedaż i kupno towarów, które może mieć zarówno charakter zorganizowany (wymagający lokalizacji w oparciu o przepis w zakresie zagospodarowania przestrzennego), ale także charakter okazjonalny. O lokalizacji każdego z tych miejsc na terenie gminy prowadzący sprzedaż winien mieć jednak wiedzę, aby uniknąć sankcji określonych w art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej okoliczności, a w szczególności możliwe sankcje wynikające z art. 60<sup>3</sup> Kodeksu wykroczeń (w postaci nawet przepadku towarów przeznaczonych do sprzedaży) jednoznacznie wyjaśnić należy sposób rozumienia użytego w tym przepisie zwrotu „*miejsca do tego wyznaczone przez właściwe organy gminy*”.

NACZELNIK WYDZIAŁU  
*Jacek Mądry*  
mgr Jacek Mądry