



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Nr NK.II.MKP.0911-15/10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 i § 5 we fragmencie: „i obowiązuje od 15 maja 2010 r.” uchwały Nr XLV/327/10 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie Lokalizacji i regulaminu targowiska miejskiego w Oławie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie podjęła na sesji w dniu 29 kwietnia 2010 r. uchwałę Nr XLV/327/10 w sprawie Lokalizacji i regulaminu targowiska miejskiego w Oławie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 maja 2010 r., przekazana pismem o numerze BR Nr 0150/8/10.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym,
- § 5 we fragmencie: „i obowiązuje od 15 maja 2010 r.” z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. 2010 Nr 17, poz. 75)

Mocą powyższej uchwały Rada określiła lokalizację targowiska miejskiego w Oławie oraz uchwaliła regulamin targowiska miejskiego.

Podstawę prawną do ustalenia przez radę gminy regulaminu targowiska daje art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W § 1 uchwały Rada zapisała: ”Ustala się lokalizację targowiska miejskiego w Oławie przy ul. Sportowej działka nr 15/2 AM 45 obręb Oława”.

I

Jedynymi przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym targowisk) są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 ze zm.) Wskazany powyżej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy wydania aktu prawa miejscowego w zakresie ustalenia lokalizacji targowiska. Władczego rozstrzygnięcia o lokalizacji targowiska w oznaczonym miejscu nie można bowiem traktować jako określenia zasad i trybu korzystania z targowiska. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2005 r. o sygn. OSK 1932/04 orzekł, że ustalenie lokalizacji targowiska ma cechy aktu indywidualnego, nie zaś przepisu prawnego powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym. Można wprawdzie dostrzec pewne podobieństwa pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy, a uchwałą Rady Miejskiej o ustaleniu lokalizacji targowiska. Zarówno bowiem w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, jak i w przypadku wspomnianej uchwały chodzi o wskazanie, że inwestycja w postaci targowiska może zostać zrealizowana

w oznaczonym miejscu. Jednakże, co trzeba podkreślić, w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wydawania takich uchwał. Nie obowiązuje już bowiem dekret z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach, który w art. 5 stanowił, że gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy, został on bowiem uchylony przez art. 99 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Skoro odpadła podstawa prawna do podejmowania uchwał w przedmiocie lokalizacji targowiska, to jedynymi przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym oczywiście targowisk) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te pozwalają kształtować organom gminy tzw. ład przestrzenny za pomocą dwu instrumentów: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji administracyjnych w przypadku, gdy na danym terenie plan nie obowiązuje. (Stanowisko takie wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. o sygn. akt II SA/Ol 96/09).

II

Uchwałę, podjętą na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, której przedmiotem jest ustalenie zasad korzystania z targowiska miejskiego, należy z całą pewnością zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Zasada konstytucyjna, dotycząca obowiązywania prawa, wynikająca z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (t. j. Dz. U. 2010 Nr 17, poz. 95).

Z treści powołanego powyżej art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, iż data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. W myśl zaś art. 4 ust. 1 tej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Ustawa dopuszcza w uzasadnionych przypadkach wejście w życie aktów normatywnych, w tym także aktów prawa miejscowego, w terminie krótszym niż 14 dni od daty ogłoszenia. W art. 5 cytowanej ustawy, ustawodawca pozwala na nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie. Wyjątek ten nie może być jednak interpretowany rozszerzająco.

Merytoryczne przesłanki wprowadzenia danego aktu ze wsteczną mocą obowiązującą wynikają z przepisów Konstytucji, w szczególności z art. 2, art. 7, art. 42 ust. 1 i art. 88 ust. 1 Konstytucji. Nie można więc przyjąć, że jakikolwiek akt może wejść w życie z mocą wsteczną. Może być jedynie tak, że prawodawca nakazuje stosować zasady wynikające z przepisów zawartych w tym akcie do oceny stanów faktycznych, które miały miejsce przed jego wejściem w życie.

W praktyce nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów.

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 kwietnia 2010 r. Nr XLV/327/10 wprowadza nakazy i zakazy dla korzystających z targowiska oraz określa osoby uprawnione do sprzedaży na targowisku. Zdaniem organu nadzoru nie ma podstaw, by przepisom tym nadać moc wsteczną, a wręcz stanowi to istotne naruszenie prawa. Doprowadzi to bowiem do sytuacji, że Regulamin będzie miał zastosowanie do zdarzeń zaistniałych przed upublicznieniem jego treści, a więc adresaci nie będą mieli możliwości zapoznania się z postanowieniami Regulaminu a będą zmuszeni do jego przestrzegania.

Problem nadawania przepisom mocy wstecznej był wielokrotnie analizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Trybunał podkreślał, że zasada niedziałania

prawa wstecz znalazła bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach konstytucji, wskazując na art. 88 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie jednak Trybunał podkreślił, że w przepisie tym, który w wyraźny sposób uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia, nie wyczerpują się wszystkie aspekty zasady niedziałania prawa wstecz (wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39).

W wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić (zob. np. wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., K 12/00, OTK 2000, nr 7, poz. 255). Odstępstwo od tej zasady jest jednak dopuszczalne wtedy, gdy "jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (zob. np. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), "a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa" (zob. np. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). W niniejszej sprawie nie zachodzi żadna ze wskazanych tu okoliczności.

Na marginesie organ nadzoru pragnie wskazać, że błędem jest wprowadzanie w przepisie końcowym aktu normatywnego zwrotu "Uchwała wchodzi w życie z dniem , z mocą od dnia" W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia z dwiema wykluczającymi się normami prawnymi.

Analizując podobny przepis, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z ustrojową aksjologią (zasadami państwa prawnego) i założeniem o racjonalności ustawodawcy. Podkreślił przy tym, że powtarzalności takiej wadliwej techniki legislacyjnej nie można pozostawić bez krytycznej wzmianki (orzeczenie z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12).

Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy, który stwierdził, że "wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które "weszły w życie" lub "uzyskały moc". Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie" (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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 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.

Wojewoda Dolnośląski

Rafał Jurkowlaniec