



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 marca 2016 r.

Poz. 1516

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.68.3.2016.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§4, §8 ust. 1 lit. a we fragmencie: *trucizny*, §8 ust. 1 lit. c, d, e i f, §8 ust. 2 we fragmencie: *prowadzenie gier hazardowych oraz*, §8 ust. 3 we fragmencie: *reklamowania i spożywania*, §10 ust. 1, 2 i 3, §12 pkt 2 we fragmencie: *dokumentu tożsamości*, §12 pkt 3, 4 i 5, §14 oraz § 18 załącznika do uchwały nr I/127/16 Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowisk położonych na terenie gminy Lubawka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubawce, w oparciu o przepisy art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r. uchwałę nr I/127/16 w sprawie uchwalenia regulaminu targowisk położonych na terenie gminy Lubawka, zwaną dalej *uchwałą*. Załącznikiem do uchwały jest regulamin targowiska gminnego, zwany dalej *regulaminem targowiska*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 lutego 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- §4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- §8 ust. 1 lit. a załącznika do uchwały we fragmencie: *trucizny* z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- §8 ust. 1 lit. c, d, e i f załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- §8 ust. 2 we fragmencie: *prowadzenie gier hazardowych oraz* załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- §8 ust. 3 we fragmencie: *reklamowania i spożywania* załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;
- §10 ust. 1, 2 i 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- §12 pkt 2 we fragmencie: *dokumentu tożsamości* załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- §12 pkt 3, 4 i 5 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- §14 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym;

- §18 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą §4 regulaminu targowiska Rada Miejska w Lubawce wprowadziła zapis: *Administratorem targowiska jest Zakład Gospodarki Miejskiej w Lubawce.*

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. W ocenie organu nadzoru kwestionowanego przez organ nadzoru postanowienia nie można zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii norm prawidłowego postępowania tj. ani do zasad, ani trybu korzystania z targowiska miejskiego. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy mogą być oczywiście powierzone określonej podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu targowiska, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej: *Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.*

Tak więc Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. przez osobę fizyczną, gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: *Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.* Wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji burmistrza (tu Burmistrza Miasta Lubawka) jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym (oczywiście w ramach uchwały Rady dotyczącej formy prowadzenia tej gospodarki). Jak czytamy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 listopada 2012 r. (sygn. akt III SA/Wr 114/12) *Godzi się również wyraźnie podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, w brzmieniu: "Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej", co oznacza tyle, że Rada może określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady wskazywania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie to przysługuje wyłącznie wójtowi gminy, który nie jest z kolei władny subdelegować przyznane mu uprawnienie na organ stanowiący.*

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 4 załącznika do uchwały.

W § 8 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że *na targowisku zabrania się sprzedaży następujących towarów: a) nafty, benzyny, spirytusu skażonego (denaturat), trucizny, środków leczniczych; b) broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz środków pirotechnicznych; c) artykułów szkodliwych dla zdrowia lub stanowiących zagrożenie dla życia ludzkiego oraz artykułów zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych, pochodzących z kradzieży; d) kamieni szlachetnych, platyny, złota i srebra oraz przedmiotów sporządzonych z tych kruszców bez wymaganej cechy probierczej; e) płyt CD, DVD – bez właściwego zezwolenia; f) towarów nieposiadających wymaganych oznaczeń i atestu; g) wystawiania towarów poza teren wskazanego przez administratora targowiska miejsca sprzedaży, h) pozostawiania przenośnych lub przewoźnych straganów, po godzinach otwarcia targowiska.*

Analizując zapis § 8 ust. 1 lit. a we fragmencie: *trucizny* oraz lit. c regulaminu targowiska należy odwołać się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów – obywateli. Uchwały rad gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelnych zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Zwroty *trucizna* oraz *artykuły szkodliwe dla zdrowia lub stanowiące zagrożenie dla życia ludzkiego* są na tyle nieostre, że wprowadzają poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku wystąpienia praktycznego problemu, tj. konieczności zakwalifikowania danego towaru jako trucizny czy jako towaru szkodliwego dla zdrowia lub stanowiącego zagrożenie dla życia człowieka, rozwiązanie może okazać się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego też niedopuszczalne jest używanie nieostrych pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Wskazać należy, że termin *trucizna* jest pojęciem niezdefiniowanym w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Funkcjonuje co prawda w ustawie z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2015 r., poz. 1203 ze zm.) pojęcie substancji bardzo toksycznych, toksycznych i szkodliwych, na gruncie jednak badanego regulaminu targowiska nie sposób przesądzić czy użyty w nim termin *trucizny* należy odczytywać w tym rozumieniu czy w innym. W rezultacie adresat aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin targowiska, zostaje postawiony w stan niepewności. Należy również zauważyć, iż do badania towarów pod kątem szkodliwości właściwe są odpowiednie organy, w zależności od rodzaju towaru. Przeważnie niemożliwe jest, bez przeprowadzenia specjalistycznych ekspertyz, ocenienie szkodliwości danego produktu. Ponadto kryterium *szkodliwości dla zdrowia i zagrożenia dla życia ludzkiego* w nieprofesjonalnym obrocie towarów (nielaboratoryjnym) jest kryterium wysoce subiektywnym. W związku z powyższym należy uznać, że sformułowania *trucizny* oraz *artykuły szkodliwe dla zdrowia lub stanowiące zagrożenie dla życia ludzkiego* nie mogą stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na ich niejednoznaczność.

Kwestionowany przepis wprowadza także zakaz sprzedaży artykułów zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych, pochodzących z kradzieży. Odnosząc się do artykułów pochodzących z kradzieży, zdaniem organu nadzoru obrót takimi rzeczami zabroniony jest na podstawie art. 291 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zmianami). Z kolei handel artykułami sfałszowanymi lub fałszywie oznaczonymi podlega sankcjom przewidzianym m. in. przez art. 306 Kodeksu karnego i art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 10, poz. 68).

Odnosnie artykułów zepsutych należy zauważyć, że w zależności od ich rodzaju postępowanie z nimi i zakaz wprowadzania ich do obrotu wynika z przepisów prawa unijnego, ustaw i aktów wykonawczych do tychże ustaw. Dla przykładu można wskazać w tym zakresie m. in. następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 11 września 2015 r. roku o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U., poz. 1688),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.),
- rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych.

Rada w przepisie §8 ust. 1 lit. d regulaminu targowiska wprowadziła także zakaz sprzedaży na targowisku kamieni szlachetnych, platyny, złota, srebra oraz przedmiotów sporządzonych z tych kruszców bez wymaganej cechy probierczej. W tym miejscu należy wskazać, że kwestie obrotu tymi metalami szlachetnymi reguluje ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (Dz. U. z 2011 r., Nr 92, poz. 529). Zgodnie z art. 4 tej ustawy *wyroby z metali szlachetnych mogą być, z zastrzeżeniem art. 6, wprowadzane do obrotu i być przedmiotem obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełniają co najmniej 1 z następujących warunków: 1) są oznaczone: a) polskimi cechami probierczymi, b) cechami probierczymi, których obowiązek uznawania wynika z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, c) cechami probierczymi, na podstawie których dopuszczono wyroby z metali szlachetnych do obrotu w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub w Republice Turcji; 2) posiadają świadectwo badania.* Od tej zasady ustawa wprowadza

w art. 6 szereg wyjątków, związanych na przykład z masą części wykonanych ze stopu metali szlachetnych. Normodawca lokalny nie tylko więc wprowadził zakaz, który już został ustanowiony na poziomie ustawowym, lecz ponadto zmodyfikował przepisy ustawowe poprzez pominięcie wyjątków od zakazu sprzedaży. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze nie ma zastosowania natomiast do kamieni szlachetnych, a więc nie można tym kamieniom przypisać wymogu posiadania cechy probierczej, tak jak to czyni Rada w kwestionowanym przepisie. W tym zakresie prawodawca lokalny przekroczył zakres swojej kompetencji.

W świetle powyższego za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie zakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji Rady Miejskiej, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Upoważnienie ustawowe nie dotyczy zagadnień, które są związane bezpośrednio z odpowiednim rodzajem odpowiedzialności przewidzianej przez ustawy. Upoważnienie do podjęcia prawnie przewidzianych czynności musi być realizowane z uwzględnieniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Oznacza to, że wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia musi się mieścić w jej granicach, a tym samym nie może dotyczyć zagadnień, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu. Podkreślenia przy tym wymaga, że kwestię odpowiedzialności karnej czy cywilnej rozstrzygają odpowiednie ustawy, a nie organ stanowiący gminy w drodze podjętej przez siebie uchwały.

Rada Miejska w Lubawce zabroniła również sprzedaży płyt CD i DVD bez właściwego zezwolenia (§8 ust. 1 lit. e załącznika do uchwały). Należy podkreślić, że zakaz ten został wprowadzony przez Radę bez podstawy prawnej. W obowiązującym stanie prawnym nie istnieje bowiem przepis, który nakazywałby uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży płyt CD i DVD. Nakaz taki nie wynika zarówno z przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.), jak i z przepisów ustaw odrębnych.

Oceniając legalność zapisu, w którym Rada zabroniła sprzedaży towarów nieposiadających wymaganych oznaczeń i atestu (§8 ust. 1 lit. f załącznika do uchwały) należy się odwołać do § 6 regulaminu targowiska, który uprawnia do handlu na targowisku osoby fizyczne, w tym rolników, działkowców, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, pod warunkiem uiszczenia opłaty targowej. W świetle tego przepisu nie ulega wątpliwości, że do tejże grupy można zaliczyć np. zbieraczy runa leśnego, działkowiczów sprzedających własne wyroby czy też rolników handlujących płodami rolnymi. Dopuszczając do handlu tego typu podmioty należy zauważyć, że Rada Miejska dopuściła się pewnej niekonsekwencji, co w świetle art. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawa jest niedopuszczalne. Albowiem towary będące częścią runa leśnego (jagody, poziomki, maliny, jeżyny, grzyby itp.) oraz płody rolne czy też produkty pochodzące z przydomowych ogródków, w większości przypadków nie mają atestów i oznaczeń, a ich sprzedawcy zezwoleń na obrót nimi. Należy więc stwierdzić, że dopuszczenie do korzystania z targowiska wszystkich możliwych podmiotów handlujących przeczy wymogowi posiadania atestów i oznaczeń. Trudno sobie wyobrazić, by drobni sprzedawcy jednostkowych, sezonowych towarów posiadali atesty wymagające przeprowadzenia szczegółowych badań. Takie towary nie wymagają też oznaczeń.

Ponadto należy zauważyć, że w zakresie sprzedaży wymienionych wyżej produktów odpowiednie regulacje znajdują się już w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r., poz. 594 ze zm.) i w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 roku o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1577). Pierwszej z wymienionych ustaw nie stosuje się do osób zbierających indywidualnie grzyby rosnące w warunkach naturalnych, objęte wykazem określonym na podstawie art. 44 pkt 1 tejże ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy). Wedle art. 3 ust. 2 tej samej ustawy produkty niespełniające wymagań prawa żywnościowego (tutaj nie posiadające atestów) nie mogą być oznakowane i wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako żywność. Rozwinięcie w tym zakresie znajduje się w § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2011 roku w sprawie grzybów dopuszczonych do obrotu lub produkcji przetworów grzybowych, środków spożywczych zawierających grzyby oraz uprawnień klasyfikatora grzybów i grzyboznawcy (Dz. U. z 2011 r., Nr 115, poz. 672) wedle którego grzyby świeże, rosnące w warunkach naturalnych, oraz grzyby suszone pozyskiwane z grzybów rosnących w warunkach naturalnych, mogą być oferowane konsumentowi finalnemu: 1) wyłącznie w placówkach handlowych lub na targowiskach; 2) pod warunkiem uzyskania atestu na grzyby świeże lub atestu na grzyby suszone.

Ze wskazanych przepisów wynika, że odpowiednie regulacje w zakresie zakazu sprzedaży grzybów przez określone podmioty zostały uregulowane w ustawie. Podobnie rzecz się ma ze sprzedażą mięsa i wędlin. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego jej materia określa m. in. wymagania, jakie powinny spełniać produkty pochodzenia zwierzęcego wprowadzane na rynek. Stosownie do treści art. 12 ust. 1 tejże ustawy produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej, jeżeli przy ich produkcji zostały spełnione wymagania weterynaryjne określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz. U. poz. 1703). Z tych przepisów również wynika zakaz wprowadzania do obrotu mięsa i wędlin nie spełniających ściśle określonych wymogów. W konsekwencji nieprzestrzegania wskazanych wymogów może dojść do zastosowania przepisów z zakresu odpowiedzialności karnej i cywilnej.

Dyspozycją §8 ust. 2 załącznika do uchwały normodawca lokalny zabronił na targowisku prowadzenia gier hazardowych oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań i przetargów. Powyższy przepis we fragmencie: *prowadzenia gier hazardowych oraz należy uznać za sprzeczny z art. 128 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 612 ze zm.)*. Rada Gminy nie może bowiem powielać istniejących zakazów ustawowych w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza, gdy nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe.

Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 3 ustawy o grach hazardowych *urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych i gier na automatach jest dozwolone wyłącznie na zasadach określonych w ustawie*. Oznacza to, że działalność w zakresie jakiegokolwiek gry losowej, zakładu wzajemnego, czy też gry na automacie, która prowadzona jest w sprzeczności z przepisami ustawy, jest działalnością nielegalną. W myśl regulacji ustawowej urządzenie gier cylindrycznych, gier w karty, w tym turniejów gry pokera, gier w kości oraz gier na automatach jest dozwolone wyłącznie w kasynach gry na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonej koncesji lub udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy. Podobnie – urządzenie gry bingo pieniężne jest dozwolone wyłącznie w salonach gry bingo pieniężne na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym regulaminie i udzielonym zezwoleniu, a także wynikających z przepisów ustawy (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o grach hazardowych). Otwarcie i prowadzenie tych ośrodków gier wymaga koncesji, bądź zezwolenia. Ich uzyskanie możliwe jest po spełnieniu szeregu warunków dotyczących samego organizatora gier, ale również i samej gry, a nawet towarzyszących okoliczności. Działalność ta zatem w szerokim zakresie jest reglamentowana przez państwo.

Zakaz prowadzenia gier hazardowych bez zezwolenia wynika z art. 89 ust. 1 ustawy o grach hazardowych. Jak stanowi powołany przepis *karze pieniężnej podlega: 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji lub zezwolenia, bez dokonania zgłoszenia, lub bez wymaganej rejestracji automatu lub urządzenia do gry; 2) urządzający gry na automatach poza kasynem gry; 3) uczestnik w grze hazardowej urządzonej bez koncesji lub zezwolenia*.

Zgodnie natomiast z art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń *Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo używa do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny*.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. akt II OSK 1333/15) czytamy, że: *W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy*.

W §8 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wprowadziła na targowisku między innymi zakaz *reklamowania i spożywania napojów alkoholowych*.

Należy zauważyć, że kwestię zakazu reklamowania napojów alkoholowych ustawodawca uregulował już w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi

(Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.). Zgodnie z dyspozycją art. 13¹ tej ustawy *Zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona, pod warunkiem że(...)*. Tak więc legislator lokalny nie tylko wprowadził zakaz, który już został ustanowiony na poziomie ustawowym, lecz ponadto zmodyfikował przepisy ustawowe poprzez pominięcie wyjątków od tego zakazu w postaci dozwolenia, pod wymienionymi w ustawie warunkami, na reklamę piwa.

W kwestionowanym przepisie postanowiono również o zakazie spożywania napojów alkoholowych na terenie targowiska. Aktywności tej nie sposób jednak traktować w kategoriach korzystania (użytkowania) z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Nie jest to bowiem ich podstawowe przeznaczenie. Teren targowiska nie jest przecież miejscem mającym zaspakajać potrzebę spożywania napojów alkoholowych. Regulaminy określające zasady korzystania z miejsc użyteczności publicznej muszą odnosić się zaś bezpośrednio do funkcji realizowanej przez dane miejsce. Mają określać zasady korzystania z danego miejsca, a nie wprowadzać strefy specjalne, w których wyłączona jest możliwość spożywania alkoholu.

Należy także zwrócić uwagę, że wskazywana materia stanowi przedmiot delegacji ustawowej do wydania wykonawczego aktu prawa miejscowego. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska „zamiennie” korzystać z kompetencji przyznanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o samorządzie gminnym. Tylko pierwsza z wskazanych ustaw wskazuje, jakie formy może przybrać ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ustawy). Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać prohibicji na danym terenie gminy. Wprowadzanie tych zakazów w drodze aktu prawa miejscowego statutowego stanowi istotnie naruszanie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem *treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji* (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, CBOSA).

W §10 regulaminu targowiska Rada Miejska w Lubawce wprowadziła następujące zapisy:

- *ust. 1 Osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są uwidocznić ceny na towarach wystawionych do sprzedaży w sposób niebudzący wątpliwości;*
- *ust. 2 Do warzenia i mierzenia towarów mogą być używane wyłącznie jednostki miar obowiązujące w obrocie towarowym (metr, kilogram, litr i ich pochodne);*
- *ust. 3 Narzędzia pomiarowe używane na targowisku powinny posiadać ważną cechę legalizacyjną oraz powinny być ustawione i używane w sposób pozwalający kupującemu stwierdzić prawidłowość i rzetelność ważenia i mierzenia.*

W powyższych przepisach Rada wprowadziła regulacje stricte odnoszące się do standardów sprzedaży produktów lub usług. Tymczasem norma kompetencyjna art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia jedynie do określania zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko. W oparciu o wskazaną normę kompetencyjną rada gminy nie może regulować kwestii prawidłowości sprzedaży produktu lub usługi. Normy w tym zakresie zostały już ustalone przez odrębne przepisy i obowiązują powszechnie niezależnie od miejsca sprzedaży towaru lub usługi. Właściwe standardy w tym zakresie wynikają z przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069 ze zm.) oraz ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U., poz. 915).

Celem ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach jest zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ustawy). Ustawa reguluje zagadnienia: 1) legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar; 2) prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych; 3) kompetencji i zadań organów administracji rządowej właściwych w sprawach miar, zwanych dalej "organami administracji miar"; 4) sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy (art. 2 ustawy). Dodatkowo na podstawie art. 8 ust. 6, art. 9 pkt 1-5, art. 9a tej ustawy zostały wydane odpowiednie akty wykonawcze: rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia

27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2014, poz. 1066), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 5, poz. 29 ze zm.), - rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru długości, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 250, poz. 1872), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać odważniki, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 101, poz. 678).

Kwestię uwidaczniania cen towarów określa z kolei art. 4 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, a nadto materię w tym zakresie reguluje także rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz. U., poz. 2121).

W §12 pkt 2 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do *posiadania przy sobie dokumentu tożsamości, dowodu uiszczenia opłaty targowej*. W punkcie 3 tego przepisu Rada zobowiązała handlujących na targowisku do *naprawienia szkód wyrządzonych na targowisku*, w punkcie 4 do *utrzymywania czystości w obrębie stanowiska handlowego w czasie i po zakończeniu handlu*, a w punkcie 5 do *przestrzegania postanowień niniejszego regulaminu, przepisów p. pożarowych, sanitarnych i porządkowych*.

Organ stanowiący Gminy Lubawka nałożył na podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązek posiadania przy sobie między innymi dokumentu tożsamości. O ile zasadnym i mieszczącym się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jest nałożenie na podmioty handlujące na targowisku obowiązku posiadania dokumentu uprawniającego do przebywania na jego obszarze i dokonywania w jego obrębie określonych czynności handlowych i usługowych (dowód uiszczenia opłaty targowej), o tyle nałożenie na nich obowiązku posiadania przy sobie dokumentu tożsamości należy uznać za daleko idące nadużycie. Zwłaszcza w sytuacji, gdy został on ukierunkowany na ustalenie okoliczności, które nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości korzystania z targowiska. Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowanie uiszczenia opłaty targowej. Z żadnego przepisu prawa nie wynika natomiast, że przy kontroli jej wniesienia wymagane jest przedstawienie dokumentu tożsamości. Podkreślenia również wymaga, że handlujący na targowisku obowiązany jest okazywać taki dokument tylko uprawnionym organom i instytucjom. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają policjanci, funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażnicy gminni (miejscy), funkcjonariusze Straży Granicznej, a także inni przedstawiciele organów administracji rządowej i samorządowej. Okazania odpowiedniego dokumentu w celu ustalenia tożsamości osoby mogą również żądać przedstawiciele instytucji (np. urzędnik bankowy, pracownik poczty, kontroler komunikacji miejskiej) przy ściśle określonych czynnościach (np. wydania przesyłki pocztowej).

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, czyli art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie daje Radzie upoważnienia do rozstrzygania w drodze aktu prawa miejscowego w kwestiach ponoszenia odpowiedzialności materialnej przez osoby niszczące mienie wchodzące w skład targowiska. Zamieszczanie takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Tu na uwagę zasługują w szczególności postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). W przekonaniu organu nadzoru Rada Miejska stanowiąc regulamin targowiska nie posiadała upoważnienia do zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących zakresu odpowiedzialności cywilnej zarówno kontraktowej, jak i deliktowej, stron określonego stosunku prawnego. W ocenie organu nadzoru postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub mogą być uregulowane na mocy czynności prawnej (np. umowy). Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego, które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Tym

bardziej, regulacja taka nie znajduje uzasadnienia w akcie wydanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Regulacja §12 pkt 4 regulaminu targowiska odnosi się do szczegółowych uzgodnień i warunków w sprawach związanych z zarządzaniem stoiskami targowymi (tu dotyczących kwestii utrzymania czystości w obrębie stanowiska handlowego w czasie i po zakończeniu handlu), jakie w opinii organu nadzoru powinny być przedmiotem umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą targowiska a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska. Stwierdzić zatem trzeba, że powyższy zapis załącznika do uchwały posiadający charakter indywidualnego postanowienia umownego nie może stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego (na obszarze działania organu, który go ustanowił), jakim jest przedmiotowa uchwała - akt prawa miejscowego. Twierdzenie to pozostaje w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko gminne, nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy targowiska i doprecyzowywania obowiązków czy zakazów dla podmiotów prowadzących handel na terenie targowiska. Za nieprawidłowe należy zatem uznać w/w zapis załącznika do uchwały, które materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenoszą na grunt prawa administracyjnego regulowanego w drodze jednostronnego przymusu bez możliwości swobody zawarcia umowy.

Odnosnie natomiast zapisu § 12 pkt 5 załącznika do uchwały, stwierdzić należy, że taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawnym, a zatem narusza art. 2 Konstytucji RP. Z istoty obowiązywania prawa wynika bowiem konieczność jego przestrzegania (*executio est finis et fructus legis* – wykonywanie jest celem i owocem prawa). Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. Oznacza to, że prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Do tak ustanowionego prawa odnosi się art. 83 Konstytucji RP, stanowiący, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Od tego obowiązku nikt zwolniony być nie może i Konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Organ prawodawczy nie może zatem zobowiązywać do zaakceptowania (*per facta concludentia*) ustanowionego przez siebie prawa (błędnie sugerując, że brak stosownego postanowienia uchwały powodowałby brak konieczności przestrzegania prawa).

Stwierdzić trzeba, że Rada wprowadzając do uchwały postanowienia, w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tym samym, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w normie kompetencyjnej, mamy do czynienia z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Przepisem §14 załącznika do uchwały Rada Miejska w Lubawce postanowiła, że *Administrator targowiska jest zobowiązany do: 1) utrzymania porządku i czystości na terenie targowiska, odśnieżania targowiska i usuwania śliskości na ciągach komunikacyjnych targowiska; 2) przestrzegania przepisów regulaminu; 3) przestrzegania przepisów sanitarnych i porządkowych; 4) zapewnienia właściwej organizacji obsługi targowiska oraz bieżącego konserwowania i utrzymywania w sprawności infrastruktury targowiska; 5) informowania właściwych służb i inspekcji o przypadkach łamania prawa na terenie targowiska; 6) bieżącego wykonania innych czynności związanych z administrowaniem targowiska.*

Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ocenie organu nadzoru kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień nie można zaliczyć ani do zasad, ani trybu korzystania z targowiska gminnego. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do nakładania na zarządcę takiego obiektu określonych obowiązków. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Szczegółowe zadania zarządcy mogą być oczywiście powierzone określonej podmiotowi, niemniej jednak takie regulacje, jako skierowane do oznaczonej jednostki, nie powinny się znajdować w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu targowiska, stanowiącej akt prawa

miejscowego. Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 14 załącznika do uchwały.

W §18 regulaminu targowiska legislator lokalny przesądził, że *osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu podlegają odpowiedzialności karno-administracyjnej*.

W ramach kompetencji przyznanych Radzie Gminy nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności karnej czy administracyjnej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiadała ku temu kompetencji. Możliwości takiej nie przewidują żadne przepisy. Podstawą odpowiedzialności karnej i administracyjnej mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania. W związku z tym Rada nie miała kompetencji do wypowiedzania się w zakresie odpowiedzialności za naruszenie przepisów powszechnie obowiązujących w ramach działań podejmowanych w trakcie korzystania przez sprzedających z targowiska gminnego. Za nieprzestrzeganie regulaminu Rada może wprowadzać tylko takie sankcje, które będą zapewniać prawidłowe funkcjonowanie targowiska zgodnie z przyjętym regulaminem.

Powyższe twierdzenie znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 672/11, wedle którego u *żyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną*.

Ponadto sygnalizacyjnie należy wskazać, że w załączniku do uchwały Nr I/127/2016 Rady Miejskiej w Lubawce dopuszczono się przemieszczania materii. Określono zagadnienia z zakresu dwóch różnych dziedzin – związanych z regulowaniem zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (załącznik do uchwały) oraz z zakresu podatków i opłat lokalnych (§11 załącznika do uchwały). Dla każdego z tych działań legislacyjnych istnieją odrębne normy kompetencyjne.

Wskazać należy, że właściwą podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu targowiska jest art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W regulaminie targowiska Rada obowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z targowiska gminnego. Natomiast wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.) nie zaś w regulaminie targowiska (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14 oraz z dnia 8 lipca 2014r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: ZTP) w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 ZTP: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 ZTP reguła „jedno upoważnienie - jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, a więc także do rozpatrywanej tu uchwały.

Zastosowana w przedmiotowej uchwale koncepcja (tj. przemieszczanie materii) nie jest stanem pożądanym z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny

i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Pamiętać również należy, że przepisy rozdziału III Konstytucji RP ustanawiają wyraźną hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak