



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.404.2022

Katowice, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/341/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach, w części określonej w:

- § 2 ust. 1 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 w związku z art. 2 pkt 4 oraz art. 4 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r., poz. 2290), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- § 2 ust. 2 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy,
- § 2 ust. 3 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy,
- § 4 ust. 1, § 5 pkt 4 oraz § 6 pkt 2 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- § 5 pkt 3 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 63a § 1 i art. 63b § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.),
- § 6 pkt 1 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XXXVII/341/2022 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach na terenie Gminy Rudnik*, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 3 i art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. *Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały.*
2. *Wyznaczając miejsce, o którym mowa w ust. 1, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum danej gminy lub miasta lub bliską lokalizację miejsc atrakcyjnych turystycznie.*

W przepisie art. 6 ustawy przewidziano, iż *wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym*. Ponadto, na podstawie art. 5 ustawy *Rada gminy uchwała regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1.*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, w której połączono materię delegacji z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W pierwszej kolejności należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja przepisów ustawowych przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi istotne naruszenie prawa. W § 2 ust. 1 załącznika do analizowanej uchwały Rada przyjęła, iż: *W miejscach wyznaczonych mogą być sprzedawane produkty rolne lub spożywcze w rozumieniu ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 2290).* Tymczasem, zgodnie art. 5 ustawy regulamin winien obejmować zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, a zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy przez handel należy rozumieć proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1, mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Tym samym Rada, pomijając możliwość sprzedaży na wyznaczonych zgodnie z art. 3 ustawy miejscach wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym, dokonała modyfikacji wyżej wskazanych przepisów ustawy oraz w sposób nieuprawniony zawężyła zakres przedmiotowy handlu prowadzonego przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Oznacza to istotne naruszenie art. 5 w związku z art. 2 pkt 4 oraz art. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika do uchwały *sprzedaż artykułów spożywczych winna się odbywać zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach*. Za niedopuszczalne należy uznać

wprowadzenie do niniejszej uchwały będącej aktem prawa miejscowego nakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa. A zatem powyższe regulacje należy ocenić, jako wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego i tym samym naruszające w sposób istotny art. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 ustawy przyjęty regulamin powinien określać zasady prowadzenia handlu, tzn. normy i zasady prawidłowego postępowania oraz obowiązujące reguły zachowania się – dotyczące prowadzenia handlu. Wszelkie inne regulacje należy zatem ocenić jako wykraczające poza delegację ustawową. Powyższe dotyczy § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Zarząd oraz nadzór nad miejscami wyznaczonymi sprawuje Wójt Gminy Rudnik*. Wskazany § 2 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi jedynie informację o organie stanowiącym zarząd i nadzór nad ww. miejscem. Regulacja ta nie mieści się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 5 ustawy. Treści powyższej regulacji załącznika do uchwały, nie sposób zaliczyć do "zasad prowadzenia handlu". Nadto, żaden inny przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Należy podkreślić, że Rada Gminy Rudnik przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 5 ustawy poprzez ustanowienie w § 5 pkt 3 regulaminu zakazu wynikającego z przepisu powszechnie obowiązującego prawa. W przepisie tym Rada postanowiła, iż na miejscach wyznaczonych zabrania się umieszczania reklam, banerów, plakatów, tablic bez uprzedniej zgody Zarządcy. Tymczasem powyższy zakaz wynika wprost z art. 63a § 1 i art. 63b § 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzone, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego – 2 – Poz. 575 28.02.2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ponadto należy zaznaczyć, iż akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 5 ustawy może obejmować wszelkie kwestie regulaminowe mieszczące się w zakresie delegacji – pod warunkiem, że będą one formułowane jako normy prawne. Tymczasem uregulowanie zawarte w § 6 pkt 1 Załącznika do uchwały zgodnie z którym *sprzedający jest zobowiązany do przestrzegania zasad handlu określonych w niniejszym Regulaminie* nie stanowi norm prawną – kształtujących. Tym samym przepis ten nie może 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 o charakterze instrukcyjnym, czy informacyjnym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku *Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter*

normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki /zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA). W konsekwencji powyższy przepis należy uznać za nieuzasadniony, a tym samym naruszający art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Ponadto należy zaznaczyć, iż z istoty obowiązywania prawa wynika konieczność jego przestrzegania. Dotyczy to każdego adresata normy, który znajdzie się w sytuacji opisanej w jej hipotezie. 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. Obowiązek przestrzegania ustanowionego przedmiotową uchwałą regulaminu jest zatem niezależny od tego, czy podmiot korzystający z targowiska gminnego zapoznał się z jego treścią, czy też nie.

Za niezgodne z prawem należy uznać uregulowania uchwały, które zawierają pojęcia niejasne i nieostre, jak również formułują nakazy lub zakazy postępowania w sposób niedookreślony i nieprecyzyjny, to jest:

- sprzedaż oraz czynności zaopatrzeniowe nie mogą powodować utrudnień lub ograniczeń w ruchu pieszym lub drogowym (§ 4 ust. 1 regulaminu),
- parkowania pojazdów w sposób utrudniający poruszanie się pieszych oraz innych pojazdów lub w sposób utrudniający prowadzenie handlu przez inne osoby (§ 5 ust. 4 regulaminu),
- utrzymania czystości i porządku w czasie trwania handlu (§ 6 pkt 2 regulaminu).

Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w ww. przepisie sformułowania: „nie mogą powodować utrudnień lub ograniczeń”, „w sposób utrudniający”, „czystości i porządku”, nie czynią zadość powyższym wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem np.: „nie mogą powodować utrudnień lub ograniczeń”, „w sposób utrudniający”, „czystości i porządku”. Jak wiadomo poczucie estetyki każdy ma inne, co dobitnie świadczy, że termin dotyczący utrzymania czystości i porządku jest wysoce subiektywny, i jego zakres pojęciowy będzie różny w zależności od tego, kto będzie dokonywał jego interpretacji. Podobnie należy stwierdzić w przypadku pozostałych sformułowań, których interpretacja wiąże się z zastosowaniem subiektywnych kryteriów ocennych. Tym samym normowanie reguł postępowania zawierających takie sformułowania będzie powodował istotne trudności interpretacyjne przy wykładni bliżej niesprecyzowanego sposobu zachowania się korzystającego z Targowiska, a to stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego