



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.406.2022

Katowice, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Konopiska

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 336/XLII/2022 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników - w części określonej w:

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 w zw. z 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”;
- § 8 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2022 r. Rada Gminy Konopiska przyjęła uchwałę Nr 336/XLII/2022 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi „Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników”, dalej jako „Regulamin”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, doręczonej w dniu 28 marca 2022 r., organ nadzoru uznał, iż w części jest ona 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 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 przekroczone 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*.

Przechodząc do treści niniejszej uchwały, należy wskazać, że § 3 ust. 1 Regulaminu podjęty został z naruszeniem prawa. We wskazanym § 3 ust. 1 Rada określiła zakres przedmiotowy handlu na wyznaczonym niniejszą uchwałą miejscu, stanowiąc co następuje:

W miejscu o którym mowa w § 1 mogą być sprzedawane produkty rolne lub spożywcze w rozumieniu art. 2 pkt 3 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) wytworzone w gospodarstwie rolników dokonujących sprzedaży oraz wyroby rękodziela.

Należy zauważyć, że zakres przedmiotowy handlu na wyznaczonych miejscach określony został w art. 4 ustawy, zgodnie z którym *przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1, mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodziela wytworzone w gospodarstwie rolnym*. Natomiast jak wynika z art. 2 pkt 3 ustawy przez *produkty rolne lub spożywcze* należy rozumieć *produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny*.

Porównanie powyższych przepisów pozwala na stwierdzenie, że Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 4 ustawy. Rada wskazała, że sprzedawane mogą być:

- *produkty rolne lub spożywcze w rozumieniu art. 2 pkt 3 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) wytworzone w gospodarstwie rolników dokonujących sprzedaży –* podczas gdy art. 4 ustawy wskazuje, że mają to być produkty wytworzone w gospodarstwie rolnym, a przyjęte przez Radę zawężenie do *gospodarstwa rolników dokonujących sprzedaży* wyklucza możliwość sprzedaży wskazanych produktów przez domowników tych rolników;
- *wyroby rękodziela* - pomijając, że mają to być *wyroby rękodziela wytworzone w gospodarstwie rolnym*, jak wynika z art. 4 ustawy.

W tym miejscu należy wskazać, że rada gminy, formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Przepisy aktów prawa miejscowego winny być stanowione zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca

2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283). Z treści § 118 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej wprost wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W konsekwencji powyższego, regulację § 3 ust. 1 Regulaminu należy ocenić, jako podjętą z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz naruszającą w sposób istotny art. 5 w zw. z art. 4 w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie wskazuję, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wskazanej części uchwały, bowiem przedmiot handlu na wyznaczonym miejscu określony został bezpośrednio w art. 4 ustawy.

Jako niezgodną z prawem należy ocenić również regulację § 8 Regulaminu w zakresie sformułowania „w szczególności”. We wskazanym § 8 Regulaminu Rada przyjęła, że:
Do obowiązków sprzedającego należy w szczególności:

- 1) *utrzymywanie czystości i porządku stanowiska handlowego oraz terenu wokół,*
- 2) *pozostawienie stanowiska handlowego po zakończeniu sprzedaży w stanie czystym i uporządkowanym.*

Wymaga wskazania, że uchwalony na podstawie art. 5 ustawy regulamin określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach stanowiący akt prawa miejscowego powinien w sposób jasny, kompleksowy i precyzyjny określać przyjęte przez Radę zasady. Określenie obowiązków osób dokonujących sprzedaży na wyznaczonym miejscu w formie katalogu otwartego - poprzez posłużenie się sformułowaniem: „w szczególności” - powoduje, że z uchwały nie można precyzyjnie wywieść, jakie jeszcze inne obowiązki ma sprzedający produkty na wyznaczonym miejscu. Organ nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Rada Gminy obowiązana jest zatem do formułowania zawartych w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a regulacje zawarte w uchwale powinny być jasne i niebudzące żadnych wątpliwości. Obowiązki adresata uchwały powinny jasno wynikać z treści jej przepisów. Niedopuszczalne jest przenoszenie na niego odpowiedzialności za określenie przedmiotu regulacji.

Ponadto zaproponowana konstrukcja § 8 Regulaminu prowadzi do tego, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę ww. obowiązki. Tymczasem, ustawodawca w art. 5 ustawy wprost zastrzegł, iż to organ stanowiący gminy określa ww. zasady. Dopuszczenie zatem możliwości określenia (doprecyzowania) omawianych obowiązków niewynikających wprost z niniejszego Regulaminu, w innym trybie niż zmiana tego Regulaminu, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Konopiska, posługując się w § 8 Regulaminu zwrotem „w szczególności”, istotnie naruszyła przepis art. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 336/XLII/2022 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników - 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