



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 18 sierpnia 2022 r.

Poz. 4615

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.691.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 lipca 2022 r.

Rada Miejska w Głownie

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, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność:

§ 2, § 3, § 6 pkt 1, 2 i 4 oraz § 8 załącznika nr 2 do uchwały Nr LXI/444/22 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 2 czerwca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXI/444/22 Rady Miejskiej z 2 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Głownie wyznaczyła miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz przyjęła regulamin określający zasady tego handlu, stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 15 czerwca 2022 r., znak: PNIK-I.4131.691.2022, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności ww. uchwały, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 czerwca 2022 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. W piśmie z dnia 24 czerwca 2022 r. Nr BRM.0711.12.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Głownie nie uznał zastrzeżeń organu nadzoru, wskazując, że § 2 Regulaminu nie stanowi modyfikacji przepisów ustawy tj. art. 4 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzaniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 2290) - zwanej dalej ustawą, oraz art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.). Zdaniem Przewodniczącego Rady kwestionowany § 2 Regulaminu odnosi się do § 1 Regulaminu, w którym jest wyraźnie mowa o handlu prowadzonym przez rolników i ich domowników w piątki i soboty, stąd nie może być mowy o jakiegokolwiek modyfikacji przewołanych przepisów ustawowych.

Odnosnie § 3 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił, że art. 5 ustawy zawiera normę kompetencyjną do ustalenia reguł, które muszą być przestrzegane przez osoby korzystające z wyznaczonego miejsca, a elementem zasad jest również wskazanie podmiotu, który będzie czuwał nad prawidłową realizacją uprawnienia do handlu wynikającego z ustawy. Wskazanie takiego podmiotu, zdaniem Przewodniczącego, koresponduje ze szczególnymi uprawnieniami Miejskiego Zakładu Komunalnego w Głownie określonymi w § 8 i 9 Regulaminu, które nie wzbudziły zastrzeżeń organu nadzoru. Zdaniem Przewodniczącego funkcja przypisana Miejskiemu Zakładowi Komunalnemu w Regulaminie nie odnosi się do gospodarowania mieniem komunalnym, ponieważ podmiot ten nie został wyposażony w żadne kompetencje w tym zakresie, a przyznane kompetencje odnoszą się tylko i wyłącznie do organizacji handlu w rozumieniu Ustawy.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia § 6 pkt 1, 2 i 4 Regulaminu Przewodniczący wyjaśnił, że zgodnie z art. 5 ustawy przedmiotem regulaminu ma być określenie zasad realizacji uprawnienia do handlu

w rozumieniu ustawy. Zdaniem Przewodniczącego Rady regulacja winna być kompleksowa i powinna w sposób czytelny dla obywatela wskazywać te zachowania, które nie są dozwolone na miejscu wyznaczonym do handlu. Wskazanie tych zachowań w sposób jednoznaczny określa status wyznaczonego miejsca i sprawia, że osoby z niego korzystające mogą z jednego źródła dowiedzieć się o zachowaniach, które nie są akceptowalne.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 2 Regulaminu postanowiono, że w wyznaczonym miejscu bez opłaty targowej mogą być sprzedawane w piątki i soboty produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. W § 1 Regulaminu wskazano natomiast, że Regulamin określa zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników w piątki i soboty na nieruchomości położonej w Głownie przy ul. Mikołaja Kopernika 21. W ocenie organu nadzoru przepis § 2 Regulaminu stanowi niedozwoloną modyfikację art. 4 ustawy oraz art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 4 ustawy, przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Zgodnie natomiast z art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalnia się od opłaty targowej rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy. Należy zauważyć, że przepis art. 4 ustawy wyklucza na wyznaczonym miejscu sprzedaż jakichkolwiek innych produktów niż te, wskazane w tym przepisie. Tymczasem przepis § 2 Regulaminu stanowi, jedynie o tym jakie produkty mogą być sprzedawane bez opłaty targowej. Kwestia ta jest już uregulowana w art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Nadto przepis § 2 Regulaminu może być rozumiany jako dozwolenie sprzedaży na wyznaczonym targowisku produktów innych niż określone w art. 4 ustawy jednak już z obowiązkiem uiszczenia opłaty targowej.

W § 3 Regulaminu zapisano, że administratorem wyznaczonego miejsca jest Miejski Zakład Komunalny w Głownie (ul. Dworska 3). Powyższy przepis wykracza poza normę kompetencyjną zawartą w art. 5 ustawy, a nadto jest niezgodny z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z 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. Wskazywanie podmiotu pełniącego funkcję administratora obiektu nie mieści się w pojęciu zasad prowadzenia handlu. Należy nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zatem Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. 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. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Burmistrza Głowna jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12 Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

Zgodnie z § 8 Regulaminu upoważnionymi do przeprowadzania kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu są pracownicy Miejskiego Zakładu Komunalnego w Głownie, działający na podstawie upoważnienia, oraz inne podmioty uprawnione na mocy odrębnych przepisów. Rada nie posiada kompetencji do określania, którzy pracownicy jednostek organizacyjnych gminy mają prawo przeprowadzać kontrolę przestrzegania zasad prowadzenia handlu ustalonych na podstawie art. 5 ustawy. Ponadto w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 8 Regulaminu w zakresie wyrazów „, oraz inne podmioty uprawnione na mocy odrębnych przepisów”, gdyż Rada nie może na podstawie art. 5 ustawy regulować spraw już uregulowanych w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 5 ustawy polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wydanym na gruncie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) 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. Jest też 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 6 pkt 1, 2 i 4 Regulaminu zabroniono określonych zachowań, które już zostały zakazane na mocy norm prawnych wynikających z ustaw. W § 6 Regulaminu zabroniono m.in. spożywania napojów alkoholowych (§ 6 pkt 1 Regulaminu), prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów (§ 6 pkt 2 Regulaminu) oraz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu (§ 6 pkt 4 Regulaminu). Tymczasem zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym jest już przewidziany w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.). Zakaz zaśmiecania miejsca publicznego wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Natomiast zakaz prowadzenia gier hazardowych bez stosownego zezwolenia wynika natomiast z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 marca 2022 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 888).

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisanej części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

w z. Wojewody Łódzkiego

Karol Młynarczyk
I Wicewojewoda

Do wiadomości:

Burmistrz Główna