



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 18 sierpnia 2022 r.

Poz. 4619

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.690.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 7 lipca 2022 r.

Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim

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:

uchwały Nr LV/404/22 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z 2 czerwca 2022 r. w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki miejsc handlu rolników i ich domowników produktami rolnymi, spożywczymi lub wyrobami rękodzieła oraz regulaminu tego handlu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim w dniu 2 czerwca 2022 r. podjęła uchwałę nr LV/404/22 w przedmiocie wyznaczenia miejsca prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników produktami rolnymi, spożywczymi lub wyrobami rękodzieła oraz regulaminu tego handlu.

Organ nadzoru pismem z 15 czerwca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.690.2022 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności ww. uchwały, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 czerwca 2022 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 1 uchwały Nr LV/404/22 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim w sprawie wyznaczenia na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki miejsc handlu rolników i ich domowników produktami rolnymi w zw. z § 1 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. Ponadto zastrzeżenia dotyczyły § 2 i § 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

W odpowiedzi Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego pismem z dnia 24 czerwca 2022 r., znak: IR.ZC.0711.1.2022.KK wyjaśnił, że dyspozycja art. 3 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. poz. 2290), zwanej dalej ustawą, została zrealizowana w treści § 1 ocenianej uchwały. „Miejscem” w rozumieniu przepisów ustawy jest targowisko miejskie położone przy ul. Wojska Polskiego 32/34. Miejsce to wyznaczone zostało z uwzględnieniem wymogów ustawy, tj. dogodnej komunikacji i bliskiej lokalizacji z centrum gminy. Następnie Burmistrz wyjaśnił, że w związku z faktem, iż powyższe regulacje są wprowadzane po raz pierwszy i brak jest jeszcze informacji o skali zainteresowania rolników tym rozwiązaniem, na targowisku miejskim w Aleksandrowie Łódzkim zarezerwowano wstępnie 8 stanowisk. Powyższe stanowiska wskazywane będą przez administratora targowiska na bieżąco i w miarę możliwości z uwzględnieniem realnych potrzeb sprzedającego. Uprawnienie administratora targowiska, jak wyjaśnił burmistrz ma jedynie charakter organizacyjny i nie oznacza przejęcia kompetencji rady do wyznaczania ogólnego miejsca sprzedaży; aktualnie nie jest możliwe a nawet nie jest zasadne wskazywanie, które konkretnie stanowiska będą przekazywane rolnikom. Planuje się, że po kilku miesiącach konieczne będzie zweryfikowanie tego rozwiązania w praktyce i być może przygotowanie nowych regulacji.

W odniesieniu do zarzutu niedozwolonej modyfikacji w § 2 Regulaminu art. 4 ww. ustawy i 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.), Burmistrz poinformował, że nie było zamiarem projektodawcy wychodzenie poza granice norm ustawowych i w tym zakresie przygotowana zostanie i przedstawiona Radzie Miejskiej odpowiednia zmiana uchwały.

W zakresie odesłania w treści § 4 załącznika do uchwały do regulaminu obowiązującego na targowisku, Burmistrz wyjaśnił, że tak ogólnie skonstruowana treść regulaminu pozwala na uniknięcie konieczności zmian ocenianej uchwały w razie zmiany regulaminu targowiska. Burmistrz wskazał, że regulamin targowiska jest powszechnie dostępny sprzedającym, a obecnie jest to Regulamin Targowska Miejskiego nr 1, z dnia 1 marca 2022 r., zatwierdzony przez administratora targowiska.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 1 uchwały zapisano, że wyznacza się miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym na targowisku miejskim przy ul. Wojska Polskiego 32/34 (wjazd od strony Al. Wyzwolenia 6). W § 1 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu postanowiono natomiast, że konkretne miejsce do handlu przez rolników i ich domowników w godzinach 6.00 – 18.00 wskazuje osoba uprawniona przez administratora targowiska. W wyjaśnieniach Burmistrza wskazano, że w § 1 uchwały wskazano targowisko miejskie przy ul. Wojska Polskiego 32/34 jako miejsce wyznaczone do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników, ale jednocześnie zaznaczono, że konkretne miejsce do prowadzenia handlu będzie wskazywał administrator targowiska, a w pozostałej części targowiska jak wynika z wyjaśnień będzie odbywał się handel na dotychczasowych zasadach. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska nie wyznaczyła w sposób zgodny z ustawą miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Wyraz „wyznaczyć”, jak zapisano w internetowym wydaniu słownika języka polskiego PWN, to określić granice, bieg czegoś za pomocą linii lub znaków [źródło: <https://sjp.pwn.pl/sjp/wyznaczyć;2541322.html>]. Tymczasem Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim co prawda zapisała w § 1 uchwały, że miejsce do prowadzenia handlu znajduje się na targowisku miejskim przy ul. Wojska Polskiego to jednocześnie w § 1 ust. 2 zdanie drugie Regulaminu przyznała administratorowi targowiska uprawnienie do szczegółowego wyznaczania tego miejsca. Z powyższego wynika jak i z wyjaśnień Burmistrza, że nie można zatem mówić o wyznaczeniu miejsca do prowadzenia handlu przez rolników lub ich domowników. Tym samym zdaniem organu nadzoru nie została w sposób prawidłowy wypełniona delegacja ustawowa określona w art. 3 ust. 1 ustawy.

Ponadto należy mieć na względzie 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 rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Wyznaczenie zatem miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników w sposób bezpośredni wpływa na prawa i obowiązki obywateli, wskazując m. in. jakie produkty mogą być przedmiotem sprzedaży. Z uchwały w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników nie można zatem domniemywać miejsca prowadzenia handlu. Powierzchnia handlu, o jakim mowa w ustawie, powinna być zatem odpowiednio określona. Brak stosownego określenia miejsca prowadzenia handlu przenosi w praktyce kompetencję w tym zakresie na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub podmiot trzeci, który miałby zarządzać targowiskiem. Żadem przepis rangi ustawowej nie upoważnia jednak rady gminy do delegowania kompetencji, w tym zakresie na inny podmiot.

W § 2 Regulaminu zapisano, że w miejscu wskazanym w § 1 ust. 2, bez opłaty targowej mogą być sprzedawane wyłącznie produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym przez rolników dokonujących sprzedaży. 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 dozwoleńcze sprzedazy na wyznaczonym targowisku produktów innych niż określone w art. 4 ustawy jednak już z obowiązkiem uiszczenia opłaty targowej. 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 podobnego przepisu tj. 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 § 4 Regulaminu odesłano do regulaminu obowiązującego na targowisku miejskim. W ocenie organu nadzoru odesłanie powinno jednoznacznie wskazywać akt normatywny, do którego następuje odesłanie. Powyższe odesłanie tego wymogu nie spełnia, co stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji. Nadto z wyjaśnień Burmistrza wynika, że obecny regulamin targowiska przy ul. Wojska Polskiego został zatwierdzony przez administratora targowiska, co w konsekwencji stanowi również naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia dotyczą istotnej części kwestionowanej uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie kwestionowanych przepisów powodowałoby funkcjonowanie w obrocie prawnym aktu prawnego, który byłby niejasny oraz nie w pełni realizujący normę kompetencyjną zawartą w art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości 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 Aleksandrowa Łódzkiego