



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2022 r.

Poz. 4808

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.177.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2022r.

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

orzekam

nieważność pkt 4 ppkt 3 oraz pkt 10 ppkt 3 załącznika do uchwały nr XXXVII/317/2022 Rady Gminy Lisków z dnia 17 maja 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 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 maja 2022 r. Rada Gminy Lisków podjęła uchwałę nr XXXVII/317/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 3 i art. 5 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 maja 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) materia regulowana wydanym aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej „u.s.g.”), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Do wyznaczenia w drodze uchwały miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników upoważnia radę gminy przepis art. 3 ust. 1 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), zwanej dalej „u.u.p.h.”. 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

(art. 3 ust. 2 u.u.p.h.). Ponadto, stosownie do zapisów art. 5 u.u.p.h.: „Rada gminy uchwala 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”.

Dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego, decydującym jest fakt, że regulacja ta będzie obowiązywała na terenie jednostki samorządu terytorialnego, kształtując w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pewnej kategorii potencjalnych adresatów (vide: wyrok NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1497/11). Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Naruszenie powyższych wymogów będzie skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (vide: wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

Na mocy pkt 4 ppkt 3 załącznika do uchwały Nr XXXVII/317/2022, stanowiącego Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na targowisku gminnym w Liskowie (zwanego dalej "Regulaminem"), Rada Gminy Lisków postanowiła, iż za znajdujące się na terenie miejsca do handlu towary, opakowania i urządzenia oraz ich należyte składowanie i zabezpieczenie odpowiada ich właściciel. W ocenie organu nadzoru, cytowany wyżej przepis Regulaminu nie mieści się w granicach upoważnienia sformułowanego w art. 5 u.u.p.h.

Zdaniem organu nadzoru, podobnie jak w przypadku uchwał dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g., norma kompetencyjna wynikająca z art. 5 u.u.p.h. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności o charakterze cywilnym. W pojęciu zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 415 i nast. oraz art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności za czyny niedozwolone (w tym z tytułu wyrządzonej szkody) oraz odpowiedzialności kontraktowej.

Za przekroczenie przyznanej radzie delegacji ustawowej należy również uznać zapis pkt 10 ppkt 3 Regulaminu, zgodnie z którym: "Osoby prowadzące działalność handlową, usługową i gastronomiczną na miejscu do handlu zobowiązane są do stosowania się do zarządzeń i postanowień wydawanych przez osobę upoważnioną przez Wójta Gminy Lisków". Działając na podstawie przepisu art. 5 u.u.p.h. rada uprawniona jest wyłącznie do uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. W żaden sposób nie można wywieść z przytoczonej wyżej normy kompetencyjnej upoważnienia dla rady do udzielania Wójtowi Gminy Lisków kompetencji (oraz dalszej jej subdelegacji) do wydawania wiążących "zarządzeń" i "postanowień" osobom prowadzącym działalność handlową, usługową i gastronomiczną w wyznaczonym miejscu. Wyżej wymieniona norma kompetencyjna nie upoważnia również rady do nakładania obowiązku stosowania się do tak wydawanych "zarządzeń", czy "postanowień". Nadto należy wskazać, iż delegacji Burmistrza do upoważnienia innych podmiotów do wydawania "zarządzeń" i "postanowień" nie można wywodzić z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., z którego wynika jedynie, że do zadań wójta (burmistrza) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Na podstawie tego przepisu organ wykonawczy posiada kompetencję do wyboru osoby (podmiotu) zarządzającego takim miejscem. Nie oznacza to jednak, iż na tej podstawie Burmistrz upoważnia zarządcę do wydawania wiążących "zarządzeń" czy "postanowień" użytkowników takiego obiektu.

W świetle powyższego, kwestionowanych zapisów zawartych w pkt 4 ppkt 3 oraz pkt 10 ppkt 3 Regulaminu nie można uznać za prawidłową realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5 u.u.p.h., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Lisków

Wójt Gminy Lisków