



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 czerwca 2022 r.

Poz. 4894

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.179.2022.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2022 r.

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 § 9 załącznika nr 2 do uchwały nr LI/338/2022 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz przyjęcia regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr LI/338/2022 Rady Gminy Kawęczyn w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz przyjęcia regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2290)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 czerwca 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; CBOSA). 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), 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. 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 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”.

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 (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1497/11; CBOSA). 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 (por. wyrok NSA z 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Podnieść także należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14; CBOSA).

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Kawęczyn na miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznaczyła „na placu rekreacyjno – sportowym w Kawęczynie, działka oznaczona numerem geodezyjnym 163/4” (§ 1 uchwały). Zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu określa regulamin stanowiący załącznik nr 2 do uchwały (§ 2 uchwały). Zdaniem organu nadzoru, w zakresie sformułowanego w art. 5 u.u.p.h. upoważnienia ustawowego nie mieści się postanowienie § 9 załącznika nr 2 do uchwały, w myśl którego: „Osoby nie przestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z miejsc wyznaczonych do prowadzenia handlu”. W ocenie 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 cywilnej i karnej oraz kar za nieprzestrzeganie postanowień zawartych w przedmiotowej uchwale. 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. Przywołana norma nie uprawnia zatem do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność prawną. Organ nadzoru podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. (IVSA/GI847/14; CBOSA), według którego: „Stosowne organy policyjne i porządkowe dysponują co prawda kompetencjami do stosowania przymusu bezpośredniego, ale wynika to z wyraźnych delegacji ustawowych, wystarczających do podejmowania przez nie właściwych interwencji. W żaden sposób nie może wpływać na zakres ich uprawnień przepis prawa miejscowego, nie będący nawet przepisem porządkowym”.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn