



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 czerwca 2022 r.

Poz. 4898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.173.2022.4

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 § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały nr XLIV/567/22 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2022 r. Rada Gminy Dopiewo podjęła uchwałę nr XLIV/567/22 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 3 i 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) w związku z art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 czerwca 2022 r.

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

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 „ustawą”. 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 ustawy). Ponadto, stosownie do zapisów 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”.

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Dopiewo wyznaczyła miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników „na działce nr ewid. 738/12 w Dopiewie przy ul. Wyzwolenia” (§ 1 uchwały). Położenie miejsca określa załącznik nr 1 do uchwały. Rada uchwaliła także „Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na targowisku określonym w § 1, stanowiący załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” (§ 2 uchwały), powoływany dalej jako „Regulamin”.

W myśl § 3 ust. 1 Regulaminu: „Na terenie Działki osoby określone w § 2 mogą prowadzić sprzedaż produktów rolnych lub spożywczych wytworzonych w swoim gospodarstwie rolnym”.

W ocenie organu nadzoru, cytowany przepis § 3 ust. 1 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Podkreślenia wymaga, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 768, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała 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 (por. 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W myśl art. 4 ustawy: „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”. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] produkty rolne lub spożywcze - 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”. Z kolei przepis art. 2 pkt 4 ustawy definiuje „handel” jako „proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne”.

Unormowanie powyższej materii (tj. przedmiotu handlu w rozumieniu omawianej ustawy) w przepisach rangi ustawowej, przy jednoczesnym braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do odmiennego uregulowania tych kwestii przez prawodawcę miejscowego, wyklucza, w ocenie organu nadzoru, kompetencję uchwałodawczą rady gminy w tym zakresie. Rada, realizując upoważnienie zawarte w art. 3 i art. 5 ustawy, winna respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustaw, w tym art. 4 i art. 2 pkt 3 i 4 ustawy, w szczególności nie dokonywać ich modyfikacji.

Tymczasem Rada Gminy Dopiewo w kwestionowanym § 3 ust. 1 Regulaminu przyjęła, że na terenie Działki (tj. „działki nr ewid. 738/12 w Dopiewie przy ul. Wyzwolenia [...] jako miejsca wyznaczonego do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników” - § 1 ust. 1 Regulaminu) osoby określone w § 2 (tj. rolnicy i ich domownicy) mogą prowadzić „sprzedaż produktów rolnych lub spożywczych wytworzonych w swoim gospodarstwie rolnym”. Rada ograniczyła zatem możliwość sprzedaży na wyznaczonym przez nią miejscu do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktów rolnych i spożywczych do produktów wytworzonych jedynie „w swoim gospodarstwie rolnym”, a ponadto pominęła całkowicie możliwość sprzedaży w tym miejscu wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym, co wyraźnie przeczy woli ustawodawcy wyrażonej w art. 4 i art. 2 pkt 4 ustawy.

Uznać zatem należy, że rada, uchwalając przepis § 3 ust. 1 Regulaminu, dokonała sprzecznej z prawem modyfikacji art. 4 i art. 2 pkt 4 ustawy, przekraczając granice swoich kompetencji wynikających z art. 3 i art. 5 ustawy. Uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia wymienionych przepisów ustawy i rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

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 Dopiewo

Wójt Gminy Dopiewo