



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 maja 2022 r.

Poz. 3510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.418.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2022 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII.260.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi i spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym, a także regulaminu tego handlu, w części określonej w:

- § 3 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z 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), dalej jako „ustawa”,

- § 4 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 ustawy,

- § 6 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 62 ust. 1 – ust. 3 oraz art. 62b ust. 1 – ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2050) oraz art. 14 ust. 2a ww. ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119);

- § 7 pkt 1 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP;

- § 8 pkt 2 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy w Ślemieniu przyjęła uchwałę Nr XLII.260.2022 w sprawie wyznaczenia miejsc prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi i spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym, a także regulaminu tego handlu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 3 i art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały.

2. 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.

W przepisie art. 6 ustawy przewidziano, iż wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Ponadto, na podstawie 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.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, w której połączono materię delegacji z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 5 ustawy przyjęty regulamin powinien określać zasady prowadzenia handlu, tzn. normy i zasady prawidłowego postępowania oraz obowiązujące reguły zachowania się – dotyczące prowadzenia handlu. Wszelkie inne regulacje należy zatem ocenić jako wykraczające poza delegację ustawową.

Powyższe dotyczy § 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Nadzór nad miejscem do prowadzenia handlu w piątki i w soboty przez rolników i ich domowników wykonuje przy pomocy upoważnionych pracowników Wójt Gminy Ślemień.* Wskazany § 3 załącznika do uchwały stanowi jedynie informację o organie sprawującym nadzór nad ww. miejscem. Regulacja ta nie mieści się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 5 ustawy. Treści powyższej regulacji załącznika do uchwały, nie sposób zaliczyć do "zasad prowadzenia handlu". Nadto, żaden inny przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 4 załącznika do uchwały, w której Rada wymieniła podmioty uprawnione do prowadzenia handlu na targowisku. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 5 ustawy. Treści powyżej wskazanego przepisu załącznika do uchwały nie sposób zaliczyć do "zasad prowadzenia handlu". Ponadto powołany przepis wymienia wprost podmioty uprawnione do prowadzenia handlu według zasad określonych na mocy tegoż przepisu, a Rada nie posiada kompetencji do formułowania w regulaminie definicji używanych przez ustawodawcę. Należy przy tym wskazać, iż Rada, odmiennie niż ustawodawca zdefiniowała pojęcie domownika. W § 4 regulaminu Rada postanowiła, iż *Osobami uprawnionymi do prowadzenia handlu są:*

a) rolnicy - w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 266 z późn. zm.)

b) domownicy rolnika - w rozumieniu art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 266 z późn. zm.).

Rada wskazując domowników rolnika jako osoby uprawnione do prowadzenia handlu odwołała się do pojęcia domownika funkcjonującego na gruncie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.). Zgodnie z art. 6 pkt 2 ww. ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o domowniku - rozumie się osobę bliską rolnikowi, która:

a) ukończyła 16 lat,

b) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie,

c) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

Tymczasem w art. 2 pkt 1 ustawy zawarta została definicja domownika, która ma zastosowanie w przypadku określania osób uprawnionych do prowadzenia handlu w piątki i soboty. Zgodnie z tą definicją domownik to osoba bliska rolnikowi, która:

a) ukończyła 15 lat,

b) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie,

c) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

Rada odwołała się zatem do niewłaściwej regulacji ustawowej przy określaniu zakresu podmiotowego uchwały, czym istotnie naruszyła prawo. Należy zauważyć, że skoro ustawodawca w akcie prawnym rangi ustawowej uregulował jakieś zagadnienie i nie daje równocześnie radzie kompetencji do jego doprecyzowania (zmieniania), to wszystkie takie działania należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Za niezgodny z prawem należy uznać § 6 Załącznika do uchwały, zgodnie z którym *W miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz na terenie mu przyległym zabrania się spożywania napojów alkoholowych oraz środków odurzających*. Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazując, iż „z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

Sprawy związane ze sprzedażą podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy niewątpliwie zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym miejsce prowadzenia handlu. Wobec czego będzie miała tu zastosowanie dyspozycja art. 14 ust. 2a ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a powielenie tego zakazu w przedmiotowej uchwale należy uznać za istotne naruszenie prawa. Dodatkowo, przepis art. 14 ust. 6 omawianej ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazu nie może następować na podstawie art. 5 ustawy.

Natomiast problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Z treści przepisów art. 62 ust. 1 – ust. 3 oraz art. 62b ust. 1 – ust. 3 ww. ustawy wynika, że – Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest znaczna ilość środków odurzających lub substancji psychotropowych, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku oraz Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada nowe substancje psychoaktywne, podlega grzywnie. Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest znaczna ilość nowych substancji psychoaktywnych sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest nowa substancja psychoaktywna w ilości nieznacznej, przeznaczonej na własny użytek sprawcy, postępowanie można umorzyć również przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, jeżeli orzeczenie wobec sprawcy kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa

miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie uchwały, które zawiera pojęcia niejasne i nieostre, jak również formułuje nakaz lub zakaz postępowania w sposób niedookreślony i nieprecyzyjny, to jest:

- utrzymania czystości i porządku w czasie trwania handlu (§ 7 pkt 1 regulaminu).

Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w ww. przepisie sformułowanie: „czystości i porządku”, nie czyni zadość powyższym wymogom. Nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem „czystości i porządku”. Jak wiadomo poczucie estetyki każdy ma inne, co dobitnie świadczy, że termin dotyczący utrzymania czystości i porządku jest wysoce subiektywny, i jego zakres pojęciowy będzie różny w zależności od tego, kto będzie dokonywał jego interpretacji. Tym samym normowanie reguł postępowania zawierających takie sformułowanie będzie powodowało istotne trudności interpretacyjne przy wykładni bliżej niesprecyzowanego sposobu zachowania się korzystającego z Targowiska, a to stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów w klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych Radzie na podstawie art. 5 ustawy nie mieści się również regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z miejsca do handlu dla rolników i ich domowników. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 847/14, w którym stwierdzono, że „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, niebędący nawet przepisem porządkowym”. Tym samym za istotnie naruszające prawo należy uznać uregulowanie § 8 pkt 2 Regulaminu, zgodnie z którym: *Osoba upoważniona do nadzorowania wyznaczonego terenu i przestrzegania zasad określonych w niniejszym regulaminie w sytuacji stwierdzenia jego naruszenia może żądać od prowadzącego handel: opuszczenia wyznaczonego terenu przez handlującego.* W przepisie tym Rada wprowadza sankcję w postaci żądania przez osobę upoważnioną do nadzorowania wyznaczonego terenu opuszczenia wyznaczonego terenu przez handlującego w przypadku naruszenia zasad określonych w niniejszym regulaminie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz