



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 maja 2022 r.

Poz. 3665

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.524.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/378/22 Rady Miasta Poręba z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części określonej w:

- § 2 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” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 6 ust. 1 pkt 2 i 7 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” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 6 ust. 1 pkt 10 załącznika do uchwały - w zakresie sformułowania: *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz*, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (tekst jedn. Dz. U. 2021 r. poz. 2068);

- § 6 ust. 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” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 6 ust. 4 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 52 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.), dalej jako „Kodeks wykroczeń”;

- § 6 ust. 4 pkt 1 oraz pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 89 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2024 ze zm.) w związku z art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń;

- § 6 ust. 4 pkt 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 145 Kodeksu wykroczeń;

- § 6 ust. 4 pkt 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń;

- § 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Poręba przyjęła uchwałę Nr XXXVI/378/22 w sprawie prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi Regulamin miejsca prowadzenia handlu w piątki i w soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „Regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 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 ustawy:

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

Dalej, 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 wypełniono materię delegacji z art. 5 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podkreślenia wymaga, że 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.* 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 zawsze będzie prowadzić 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 Zamiejskowy 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>). Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki wykroczenia poza delegację ustawową i istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Organ nadzoru, dokonując oceny przedmiotowej uchwały stwierdził, że część z jej postanowień przyjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 5 ustawy.

Zgodnie z § 2 Regulaminu: *Administratorem miejsca do prowadzenia handlu jest Gmina Poręba z siedzibą ul. Dworcowa 1, 42-480 Poręba. Administrator sprawuje nadzór nad miejscem wyznaczonym, o którym mowa w § 1.* Wskazany § 2 Regulaminu nie ma charakteru prawotwórczego a wyłącznie informacyjny – zawiera informację o administratorze targowiska i podmiocie sprawującym nad nim nadzór. Powołanej regulacji Regulaminu nie można zaliczyć do zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, do których określenia uprawniona była Rada Gminy na podstawie art. 5 ustawy. Nadto, żaden inny przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jako niezgodną z prawem należy ocenić również regulację § 6 ust. 1 Regulaminu w zakresie sformułowania „w szczególności”. We wskazanym § 6 ust. 1 Regulaminu Rada przyjęła, że: *Uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do: (...)*

Niniejszy Regulamin stanowiący akt prawa miejscowego powinien w sposób jasny, kompleksowy i precyzyjny określać przyjęte przez Radę zasady. Określenie obowiązków osób dokonujących sprzedaży na wyznaczonym miejscu w formie katalogu otwartego - poprzez posłużenie się sformułowaniem: „w szczególności” - powoduje, że z uchwały nie można precyzyjnie wywieść, jakie jeszcze inne obowiązki ma sprzedający produkty na wyznaczonym miejscu. Organ nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Rada Gminy obowiązana jest zatem do formułowania zawartych w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje zawarte w uchwale powinny być jasne i niebudzące żadnych wątpliwości. Adresat uchwały nie może się domyślać, do czego jeszcze obowiązany jest na wyznaczonym miejscu, lecz winno to jasno wynikać z treści uchwały.

Ponadto zaproponowana konstrukcja § 6 ust. 1 Regulaminu prowadzi do tego, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę ww. obowiązki. Tymczasem, ustawodawca w art. 5 ustawy wprost zastrzegł, iż to organ stanowiący gminy określa zasady prowadzenia handlu na wyznaczonym miejscu. Dopuszczenie zatem możliwości określenia (doprecyzowania) omawianych obowiązków niewynikających wprost z niniejszego Regulaminu, i w innym trybie niż zmiana tego Regulaminu, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Poręba, posługując się w § 6 ust. 1 zwrotem „w szczególności”, istotnie naruszyła przepis art. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru sprzeczny z prawem jest również § 6 ust. 1 pkt 2, 7 i 10 Regulaminu, które stanowią:

1. *Uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do:*

2) *posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość;*

7) *okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów upoważniających do prowadzenia handlu;*

10) *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości, rzetelności ważenia lub mierzenia towarów.*

Powyższej regulacji dotyczącej konieczności posiadania przy sobie i - jak należy domniemywać - również ich obowiązków ich okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli ww. dokumentów nie można zaliczyć do zasad prowadzenia handlu, do których uregulowania uprawniona była Rada, a zatem podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 5 ustawy. W ocenie organu Rada nie posiada upoważnienia ustawowego do wprowadzenia obowiązku posiadania przy sobie dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości osoby prowadzącej handel na targowisku. Należy wskazać, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają np. policjanci czy strażnicy gminni (miejscy). Takie uprawnienie wynika z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, ze zm.), jak również z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1763). Okazania odpowiedniego dokumentu w celu ustalenia tożsamości osoby mogą również żądać przedstawiciele instytucji (np. urzędnik bankowy, pracownik poczty, kontroler komunikacji miejskiej) przy ściśle określonych czynnościach służbowych. Żadne jednak przepisy nie przewidują obowiązku posiadania dokumentu tożsamości w ogóle przez osoby, które ukończyły 18 lat. Wobec powyższego, brak podstaw prawnych, aby taki obowiązek wprowadzać na poziomie aktu prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru podzielił WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2020r. sygn. akt II SA/Wa 1008/20, CBOSA, w którym stwierdził, że: (...) *Nie ma również dostatecznego prawnego uzasadnienia nałożenie na osoby prowadzące handel na targowisku obowiązku posiadania przy sobie dowodu tożsamości. Uznając nawet to wymaganie za uzasadnione, np. z punktu widzenia kontroli legalności czynności handlowych prowadzonych na targowisku, należy zakwalifikować ten obowiązek również do materii ustawowej.*

Również, wskazany w § 6 ust. 1 pkt 10 Regulaminu, obowiązek używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji stanowi naruszenie obowiązującego prawa. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie sformułowania: *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz* została podjęta z przekroczeniem granic delegacji do podjęcia przedmiotowej uchwały. Omawiana materia została już uregulowana przepisami art. 8a ust. 1 ustawy Prawo o miarach, zgodnie którym: *Przyrządy pomiarowe podlegające prawnej kontroli metrologicznej mogą być wprowadzane do obrotu i użytkowania oraz użytkowane tylko wówczas, jeżeli posiadają odpowiednio ważną decyzję zatwierdzenia typu lub ważną legalizację.* Jak wcześniej wskazano, niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Ponadto w § 6 ust. 3 Regulaminu Rada określiła, że: *Sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, a w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.*

Jak już wskazano wyżej, wprowadzenie do niniejszej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, nakazów i uprawnień ustanowionych już w aktach wyższego rzędu należy uznać za niedopuszczalne. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Takie postanowienia naruszają zasadę hierarchii aktów prawnych wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym: *Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania*

przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. (...) wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rządu (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14, opubl. LEX nr 1532386). Przytoczone regulacje Regulaminu dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, co dotyczy obowiązku przestrzegania określonych przepisów, jak również wskazanego wcześniej obowiązku okazywania dokumentów podmiotom upoważnionym do kontroli odrębnymi przepisami. Należy je zatem ocenić jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

W § 6 ust. 4 Regulaminu Rada wprowadziła szereg zakazów, które stanowią niedopuszczalne modyfikacje lub powtórzenia regulacji ustawowych, nie odnoszących się wprost do zasad prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Tymczasem, jak już wskazano wyżej w orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych.

W pierwszym rzędzie wypada wskazać na nieostry pojęciowo zakaz z § 6 ust. 4 pkt 2 Regulaminu, posługujący się niejasnym określeniem *materiały i substancje niebezpieczne*. Zakaz wnoszenia oraz używania materiałów i substancji niebezpiecznych, koresponduje z art. 52 § 1 pkt 5 Kodeksu wykroczeń, w myśl którego czyn zagrożony karą stanowi branie udziału w zgromadzeniu posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia.

Ponadto, poza delegację ustawową wykraczają przepisy § 6 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 Regulaminu, w których Rada przyjęła, iż:

W miejscu wyznaczonym w § 1 do prowadzenia handlu zabrania się:

- 1) *prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów;*
- 3) *sprzedaży w drodze publicznych losowań;*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi, a jak wyżej wskazano - organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania przepisów prawa rangi ustawowej.

Jak stanowi przepis art. 89 ust. 1 pkt 1, i pkt 6 ustawy o grach hazardowych, karze pieniężnej podlega:

- 1) *urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia;*
- 2) *urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry;*

[...]

6) *uczestnik gry hazardowej urządzanej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez zgłoszenia. Przy czym przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do osób fizycznych urządzających gry hazardowe, a przepisu ust. 1 pkt 6 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe (art. 89 ust. 2 i 5 ww. ustawy).*

Ponadto, omawiany zakaz wprowadzony przez Radę zawiera się już w dyspozycji czynu zabronionego w art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: *Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.*

Jak wyżej wykazano, zamieszczanie w regulaminie omawianych zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego, zatem § 6 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 Regulaminu należy ocenić, jako sprzeczny z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 89 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6 ustawy o grach hazardowych w związku z art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Z kolei § 6 ust. 4 pkt 5 Regulaminu, w którym ustanowiono zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu, jest sprzeczny z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przedmiotowy zakaz jest już objęty sankcjami w art. 145 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że: *Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.*

Podobnie zakaz wyszczególniony w § 6 ust. 4 pkt 7 Regulaminu dotyczący wywieszania reklam bez zgody Administratora stanowi powtórzenie połączone z nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 63a Kodeksu wykroczeń, według którego czyn zagrożony karą stanowi *umieszczanie w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszeń, plakatów, napisów.*

Rada wykroczyła również poza ramy delegacji ustawowej ustanawiając w § 10 Regulaminu przepis, mocą którego *Wszystkie spory powstałe między osobami handlującymi rozstrzyga w zakresie swojej kompetencji Burmistrz Miasta Poręba.* Tym samym Rada, bez podstawy prawnej ustanowiła Burmistrza Miasta Poręba superarbitrem, który w zakresie swojej kompetencji (cokolwiek miałyby to znaczyć) rozstrzyga wszystkie spory, bez ograniczeń przedmiotowych, w tym również takie, które nie dotyczą spraw związanych z prowadzeniem handlu na wyznaczonym terenie. Tym samym Rada naruszyła nie tylko art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji, wykraczając poza ramy delegacji ustawowej, ale również art. 2 Konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawnego dającej się wywieść z art. 2 Konstytucji wynika między innymi zakaz stanowienia regulacji niejasnych lub wieloznacznych a z cytowanego wyżej przepisu nie wynika w jakim zakresie i trybie miałby orzekać Burmistrz Miasta Poręba oraz jakie miałyby być prawne konsekwencje jego rozstrzygnięć.

W ocenie organu nadzoru prawnego wskazane wyżej przekroczenia mają charakter istotnych naruszeń prawa, co winno skutkować ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Na marginesie wypada dodać, że Regulamin zawiera również ewidentną omyłkę pisarską - mianowicie w § 6 ust. 2 Regulaminu nawiązano do wcześniejszej regulacji (prawdopodobnie § 1 załącznika) jednak bez wskazania numeru powołanego paragrafu. Przedmiotowy zapis brzmi: *Na terenie wyznaczonym w § prowadzona będzie sprzedaż produktów rolnych, spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie domowym,* co wprowadza element niejasności do powyższej regulacji, mimo iż wcześniej określono parametry nieruchomości, na których wyznaczono miejsce do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/378/22 Rady Miasta Poręba z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników - w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia, 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