



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.550.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 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 nie ważność

uchwały Nr XLVII/779/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z 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), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2022 r. Rada Miasta Chorzów przyjęła uchwałę Nr XLVII/779/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 maja 2022 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 3 i art. 5 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy *miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały*. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu *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 art. 6 ustawy przewidziano, iż wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Ponadto, na podstawie art. 5 ustawy, Radę Gminy upoważniono do uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach.

Wymaga podkreślenia, że uchwała podjęta na podstawie powyższych przepisów ustawy jest aktem prawa miejscowego. Jej zapisy mają bowiem charakter generalny - odnoszą się do nieokreślonego kręgu adresatów (tu: rolników i ich domowników zainteresowanych prowadzeniem handlu w Chorzowie, jak i osób zainteresowanych zakupem oferowanych przez rolników i ich domowników przedmiotów handlu) oraz charakter abstrakcyjny – nie konsumują się przez jednorazowe zastosowania, a znajdują zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach.

Należy podkreślić, iż zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny, w tym akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, winien być określony, to jest skonstruowany, poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym *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, niedziałanie prawa wstecz oraz wyżej wspomniane: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym podniesiono, 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 oczekiwać 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.* Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada Miasta powinna wyznaczyć konkretne miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Celem wprowadzenia takiego obowiązku było m.in. skupienie handlu w jednym wyznaczonym w tym celu miejscu, na dogodnych dla rolników warunkach, które leży w interesie nie tylko rolników, ale ma także wymiar społeczny i zdrowotny – konsumenci coraz częściej są zainteresowani możliwością zakupu świeżej żywności, produkowanej w danym rejonie przez lokalnych rolników, gdzie nie ma długich łańcuchów dostaw i pośredników, a zapewnione są bliskie relacje producentów i konsumentów. Mieszkańcy będą mogli w dzień wolny od pracy zapoznać się z ofertą tradycyjnych, zdrowych, dobrej jakości, polskich produktów (Uzasadnienie do projektu uchwały, Druk nr 1612, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1612>, dostęp: 29.04.2022). Biorąc pod uwagę cel ustawy, wyznaczenie indywidualnego miejsca jest zatem istotne z punktu widzenia zarówno rolników – którzy będą mieli zapewnione przeznaczone dla nich miejsce do handlu, jak również konsumentów, którzy będą mogli znaleźć regionalne produkty w konkretnym miejscu – miejscu, które daje gwarancje nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca, czy też wydzielenie miejsca na funkcjonującym już w gminie targowisku bądź hali targowej. W drugim przypadku, w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej – wyznaczone miejsce powinno być przeznaczone w określone dni, tj. piątek i sobota, wyłącznie do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Należy również podkreślić, że Rada powinna w sposób jasny i czytelny wskazać lokalizację wyznaczonego miejsca w uchwale tak, aby z jej zapisów jednoznacznie wynikało, w którym dokładnie miejscu może być prowadzony handel. Adresat uchwały powinien z jej treści uzyskać konkretną informację o wyznaczonym miejscu do handlu. Prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie dopełniła ww. wymogów, a w efekcie w sposób istotny naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada nie wyznaczyła w sposób prawidłowy miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy.

W § 1 uchwały Rada przyjęła: *Wyznacza się miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie Targowiska w Chorzowie przy ul. Barskiej.* Rada, realizując delegację ustawową z art. 3 ust. 1 ustawy, wyznaczyła jako miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników teren Targowiska (całego) w Chorzowie przy ul. Barskiej. Nie wskazała natomiast, które dokładnie miejsce na terenie ww. Targowiska będzie przeznaczone na ten cel. Następnie przepisem § 3 Załącznika do uchwały Rada przewidziała, iż *Szczegółowe zasady rezerwacji i zajmowania stanowisk handlowych określa Zarządca Targowiska*, którym – zgodnie z § 1 (brak powyższej jednostki redakcyjnej) ust. 2 Załącznika do uchwały jest „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców z siedzibą w Chorzowie przy ul. Wolności 12. Oznacza to, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 3 ust. 1 ustawy – nie wyznaczyła konkretnego miejsca do handlu dla rolników i ich domowników w sposób indywidualny, lecz w sposób ogólny wskazała do tego celu teren całego Targowiska w Chorzowie

przy ul. Barskiej. Natomiast zadanie wskazania konkretnego miejsca na Targowisku do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników powierzyła Zarządcy targowiska, który na podstawie ustalonych przez siebie szczegółowych zasad rezerwacji i zajmowania stanowisk handlowych będzie wyznaczał rolnikom i ich domownikom miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty. Jak wynika z § 2 ust. 1 porozumienia w sprawie udostępnienia miejsc targowych na terenie Targowiska przy ul. Barskiej zawartego w dniu 30 marca 2022 r. pomiędzy „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców z siedzibą w Chorzowie a Miastem Chorzów *Społem oświadcza, iż wyraża zgodę na bezpłatne wyznaczenie na rzecz Miasta miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie Targowiska w Chorzowie przy ul. Barskiej.* Obszar targowiska wskazany w § 1 uchwały, jako miejsce wyznaczone do prowadzenia handlu przez rolników, jest obszarem, na którym handel prowadzić mogą również inne podmioty. Nie jest więc oczywistym, gdzie konkretnie na tym obszarze, podmioty, o których mowa w uchwale, mogą dokonywać sprzedaży swoich produktów. Co więcej miejsca te będzie wyznaczał Zarządca Targowiska. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Rada powinna wydzielić odpowiedni teren (np. poprzez wskazanie stanowisk sprzedaży), który w piątki i soboty przeznaczony jest jedynie dla rolników w celu prowadzenia przez nich handlu w rozumieniu ustawy. W przedmiotowej uchwale takich regulacji brak, natomiast kompetencje organu stanowiącego do wyznaczenia konkretnego miejsca Rada Miasta scedowała właściwie na inny podmiot (Zarządcę Targowiska), dokonując w ten sposób niedopuszczalnej subdelegacji uprawnień ustawowych. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada nie dokonała wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników, co jest równoznaczne z brakiem realizacji delegacji ustawowej, wynikającej z art. 3 ust. 1 ustawy, i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Oprócz powyższego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w całości, za niezgodne z prawem należy uznać również następujące regulacje zawarte w Załączniku do uchwały:

- § 1 ust. 2 zgodnie z którym *Zarządcą Targowiska jest „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców z siedzibą w Chorzowie przy ul. Wolności 12.* Regulacja ta wykracza poza delegację ustawową z art. 5 ustawy. Na podstawie tego przepisu Rada jest upoważniona do określenia w przedmiotowym regulaminie zasad prowadzenia handlu, tzn. norm i zasad prawidłowego postępowania oraz obowiązujące reguły zachowania się – dotyczące prowadzenia handlu. Tymczasem, treści powyższej regulacji nie można zaliczyć do „zasad prowadzenia handlu”;

- § 2 – zgodnie z którym *Na wyznaczonym miejscu na Targowisku mogą być sprzedawane produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła* wytworzone w gospodarstwie rolnym przez rolników i ich domowników w rozumieniu 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). Tymczasem, rodzaj prowadzonej w wyznaczonym miejscu działalności został określony w art. 4 ustawy, zgodnie z którym *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;*

- § 3 ust. 3, zgodnie z którym *Rolnicy i ich domownicy przebywający na Targowisku powinni wykonywać swoje czynności handlowe w taki sposób, aby nie przeszkadzać i nie zagrażać innym osobom w sprzedaży i zakupie towarów.* Regulacja ta zawiera pojęcia niejasne i nieostre. W ocenie organu nadzoru przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w ww. przepisie sformułowania: „nie przeszkadzać”, „nie zagrażać”, nie czynią zadość powyższym wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP 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 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 RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań;

- § 3 ust. 4, zgodnie z którym *Rolnicy oraz ich domownicy prowadzący handel na terenie Targowiska zobowiązani są do przestrzegania przepisów sanitarnych i przeciwpożarowych oraz innych powszechnie*

obowiązujących przepisów prawa. Regulacja ta stoi w sprzeczności z określoną w art. 87 Konstytucji zasadą hierarchicznej budowy źródeł prawa. 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 rzędu (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14, opubl. LEX nr 1532386). Przytoczona regulacja Regulaminu dotyczy kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, czyniąc to bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Należy ją zatem ocenić jako podjętą z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP;

- § 4, zgodnie z którym *Osoby nieprzestrzegające postanowień niniejszego regulaminu, decyzją Zarządcy Targowiska mogą zostać usunięte z targowiska.* Rada wprowadziła zatem sankcję dla osób nieprzestrzegających postanowień niniejszego regulaminu w postaci usunięcia takiej osoby z Targowiska - decyzją Zarządu Targowiska. W ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przedmiotowego regulaminu. 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”;

- § 5, zgodnie z którym *Na terenie Targowiska prowadzonego przez Zarządcę „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców” obowiązuje również Regulamin Wewnętrzny Targowiska.* Powołanej wyżej regulacji nie można zaliczyć do zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Dodatkowo, omawiany przepis uchwały nie ma charakteru prawotwórczego (nie określa żadnych zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników) a wyłącznie informacyjny. Tym samym przepis ten nie może być częścią materii zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów o charakterze instrukcyjnym, czy informacyjnym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009 roku *Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, iż skoro z woli ustawodawcy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie statutu jako prawo miejscowe obowiązujące na jej terenie, to przepisy tam zawarte muszą mieć charakter normatywny, a więc taki, który odczytuje się jako regulacje ustrojowe lub określające obowiązki/zadania/ czy uprawnienia, nie powinno się natomiast w statucie zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem* (sygn. akt II OSK 1063/09, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, 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, 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