



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 czerwca 2022 r.

Poz. 4065

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.565.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 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 XXXVIII/317/2022 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi i spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym na terenie Miasta Pszów oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady tego handlu, w odniesieniu do załącznika Nr 2 do uchwały, stanowiącego *Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu*, dalej jako: *Regulamin*, w części określonej w § 2, § 5 ust. 1, a także § 8 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 2 pkt 2 i 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*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 11 maja 2022 r. Rada Miejska w Pszowie podjęła uchwałę Nr XXXVIII/317/2022 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi i spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym na terenie Miasta Pszów oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady tego handlu. Załączniki do uchwały stanowią: załącznik nr 1, obrazujący położenie ww. miejsca, a także *Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu* (załącznik nr 2).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała jest częściowo niezgodna 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*. Dodatkowo art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że *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*. Z kolei zgodnie z 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*. Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (zob. art. 6 ustawy).

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 zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada, regulując w § 8 Regulaminu obowiązki sprzedającego, posłużyła się określeniem *członka rodziny rolnika*, które nie odpowiada w całości pojęciu *domownika*, o którym mowa w art. 1 i n. ustawy. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy, przez pojęcie domownika rozumie się *osobę bliską 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.*

W opinii organu nadzoru pomiędzy ww. pojęciami, tj. domownika i członka rodziny rolnika, zachodzi zakres krzyżowania, tzn. niekoniecznie każdy domownik jest członkiem rodziny rolnika, a Rada posiada kompetencję do nakładania nakazów określonego zachowania jedynie na te podmioty, które są domownikami w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy. Tym samym Rada, nakładając w § 8 uchwały określone obowiązki na podmioty będące członkami rodziny rolnika, ale niekoniecznie jego domownikami, zmodyfikowała przepis ustawowy, a przez to wykroczyła poza zakres delegacji z art. 5 ustawy.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, CBOSA).

Dodać należy, że przepis § 8 Regulaminu musi zostać zakwestionowany w całości, bowiem uchylene jedynie tej jego części, która odnosi się do członków rodzin rolników spowodowałoby pozostawienie w obrocie prawnym norm nakładających obowiązki na samych rolników, co z kolei pozostawałoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności – ustawa odnosi się bowiem w równej mierze do rolników, jak i ich domowników.

Dalej, zdaniem organu nadzoru należy również zakwestionować postanowienie § 2 Regulaminu o treści: *1. Właścicielem miejsca przeznaczonego do handlu jest Gmina Miasto Pszów. 2. Zarząd i nadzór nad miejscem handlu sprawuje Burmistrz Miasta Pszów.* Przepis ten jest pozbawiony charakteru normatywnego, a tym samym zbędny z punktu widzenia całości regulacji. Powyższy przepis ma charakter jedynie informacyjny, a zatem nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego.

Z podobnych powodów zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza regulacja § 5 ust. 1 Regulaminu, który w odniesieniu do wymogów dotyczących sprzedaży artykułów rolnych i spożywczych odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, a zatem sam nie ustanawia norm określonego zachowania się. Jak wynika z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, celem uchwał regulaminowych podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie może być przypomnienie lub informowanie obywateli o wynikających z innych ustaw obowiązkach, lecz ich postanowienia mają wprowadzać nowe uregulowania, tj. stanowić nową jakość prawną (zob. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 września 2021 r., sygn. II SA/Op 372/21, CBOSA oraz przywołane tam orzecznictwo).

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/317/2022 Rady Miejskiej w Pszowie - 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**