



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 czerwca 2022 r.

Poz. 4196

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.602.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 nieważność**

uchwały Nr XLI/414/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w całości, jako sprzecznej z art. 3 ust. 1 i art. 4 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 § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr XLIII /452/09 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu targowiska w Sławkowie (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2010 roku, Nr 50 poz. 768).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 maja 2022 r. Rada Miejska w Sławkowie przyjęła uchwałę Nr XLI/414/2022 w sprawie ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „uchwała”.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła:

*1. Wyznacza się do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników następujące miejsca:*

*1) do prowadzenia handlu w piątki: parking miejski położony przy ulicy Legionów Polskich na części działki nr 3708/1,*

*2) do prowadzenia handlu w soboty: teren Targowiska w Sławkowie, zlokalizowanego u zbiegu ulic Legionów Polskich i Kościelnej.*

*2. Położenie miejsca, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, określa załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały.*

*3. Prowadzenie handlu w soboty odbywa się w miejscach wskazanych przez Administratora Targowiska.*

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 3 ust. 1 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. Zgodnie z 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.*

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.*

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 Sławkowie 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.

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada Miejska 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: 01.02.2022). 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 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 i to z zastrzeżeniem, że przedmiotem tego handlu mogą być wyłącznie *produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym*. Tylko wówczas działanie organu stanowiącego będzie czyniło zadość zacytowanemu powyżej art. 4 ustawy. Dopiero prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy.

W przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku (bądź hali targowej) regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą lub stanowić część regulaminu tego targowiska (bądź hali targowej). Nienależnie od wybranej formy, przy uchwalaniu regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników na podstawie art. 5 ustawy pod uwagę musi być wzięty regulamin targowiska/hali targowej określający tryb i zasady korzystania z tego obiektu. Obie uchwały są aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego. Oznacza to, że w przypadku wyznaczenia miejsca do handlu dla rolników i ich rodzin na istniejącym targowisku - uchwała określająca zasady prowadzenia handlu nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu targowiska. Regulacje obu tych uchwał muszą być spójne i nie mogą zwierać wykluczających się regulacji. W przeciwnym razie dojdzie do sytuacji, w której dwa równorzędne akty regulują tę samą materię, co stoi w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego – nakazującą tworzenia przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości, co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem z uwzględnieniem przy uchwalaniu kolejnych uchwał przez Radę Miejską aktów prawnych już obowiązujących na jej terenie.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały należy wskazać, że z treści jej § 1 wynika, że Rada Miejska do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników wyznaczyła: *1) do prowadzenia handlu w piątki: parking miejski położony przy ulicy Legionów Polskich na części działki nr 3708/1, 2) do prowadzenia handlu w soboty: teren Targowiska w Sławkowie, zlokalizowanego u zbiegu ulic Legionów Polskich i Kościelnej*.

Jak już wyżej podniesiono - przedmiotowa uchwała nie może być podejmowana w oderwaniu od regulaminu targowiska. Tymczasem, zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr XLIII/452/09 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu targowiska w Sławkowie (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2010 roku, Nr 50 poz. 768) - *Targowisko w Sławkowie zlokalizowane jest u zbiegu ulic Legionów Polskich i Kościelnej, czynne tylko w soboty, zaś zgodnie z § 5 ww. załącznika do uchwały nr XLIII /452/09 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 29 grudnia 2009 r. Na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary i artykuły niewyłączone z obrotu na mocy odrębnych przepisów oraz pod warunkiem, że ich sprzedaż na targowisku nie narusza powszechnie obowiązujących przepisów prawa*. Dodatkowo z § 4 omawianego Regulaminu wynika, że *Miejsca prowadzenia sprzedaży, miejsca postoju oraz kierunek ruchu pojazdów na targowisku wyznacza administrator w sposób nie zakłócający prawidłowej*

*komunikacji. Jednocześnie z § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały wynika, że Prowadzenie handlu w soboty odbywa się w miejscach wskazanych przez Administratora Targowiska.*

A zatem zgodnie z przedmiotową uchwałą i regulaminem targowiska, w soboty w tym samym miejscu będzie odbywał się handel różnych towarów i artykułów, nie tylko produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym.

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 faktycznie wskazała do tego celu teren całego targowiska. Natomiast zadanie wskazania konkretnego miejsca na targowisku, zgodnie z przedmiotową uchwałą i regulaminem targowiska, powierzone jest administratorowi targowiska. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada owszem dokonała wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników w piątki, lecz nie dokonała wyznaczenia tego miejsca w soboty, co jest równoznaczne z brakiem pełnej realizacji delegacji ustawowej, wynikającej z art. 3 ust. 1 ustawy, i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 i art. 4 ustawy. Ponadto jej regulacje pozostają w sprzeczności z przywołanymi powyżej przepisami obowiązującego na terenie Sławkowa aktu prawa miejscowego, tj. uchwały nr XLIII/452/09 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu targowiska w Sławkowie.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, stanowiących podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/414/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników - w całości jest 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**