



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5099

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.692.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 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 XLII/292/2022 Rady Gminy Mszana z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w odniesieniu do załącznika do uchwały, stanowiącego *Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu w niniejszej uchwale*, dalej jako: *Regulamin*, w części określonej w:

- § 2 Regulaminu, 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*, a także z art. 31 i art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 5 ust. 3 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 5 ustawy, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

- § 7 pkt 4 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 5 ustawy, a także z art. 63a § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2008), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 8 Regulaminu, w zakresie sformułowania *w szczególności*, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Mszana podjęła uchwałę Nr XLII/292/2022 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia Regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w brzmieniu ustalonym w załączniku do uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona 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.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i w sposób istotny naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada, regulując w § 8 Regulaminu obowiązki sprzedającego, posłużyła się katalogiem otwartym (poprzez użycie sformułowania „w szczególności”). Jakkolwiek organ nadzoru nie kwestionuje kompetencji uchwałodawcy do wprowadzenia w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 5 ustawy norm stanowiących obowiązki, to jednak powinno się to odbywać z poszanowaniem podstawowych zasad techniki prawodawczej. Mając na uwadze, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem wyznacza adresatom zewnętrznym normy zachowania o charakterze generalno-abstrakcyjnym, niedopuszczalna jest sytuacja, w której sprzedający nie ma pełnej świadomości tego, które jego zachowania prawodawca uznaje za nakazy określonego zachowania.

Brak odpowiedniej określoności przepisów nakładających obowiązki na adresatów norm prawnych godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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*. Ponadto, zgodnie ze stosowanym odpowiednio § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.): *Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)*.

Dalej, zdaniem organu nadzoru należy zakwestionować postanowienie § 2 Regulaminu o treści: *1. Właścicielem miejsca przeznaczonego do handlu jest Wójt Gminy Mszana. 2. Zarząd i nadzór nad miejscem handlu sprawuje Wójt Gminy Mszana.*, jako pozbawione charakteru normatywnego, a tym samym zbędne 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.

Ponadto uchwałodawca posłużył się w § 2 ust. 1 Regulaminu nieuprawnionym skrótem myślowym, stanowiąc, że właścicielem miejsca przeznaczonego do handlu jest Wójt Gminy Mszana. Powyższy przepis sugeruje, że teren przeznaczony na prowadzenie handlu przez rolników i ich domowników, czyli działka 1399/226 obręb Połomia, stanowi własność wójta Gminy Mszana jako osoby fizycznej, a nie gminy jako osoby prawnej. Tymczasem, zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz, w tym również składanie oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem (zob. art. 46 ust. 1 ww. ustawy). To zatem sama gmina, jako jednostka organizacyjna, jest podmiotem prawa własności, natomiast kompetencja wójta sprowadza się jedynie do kwestii jej reprezentowania w rozumieniu prawa cywilnego.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również § 5 ust. 3 Regulaminu, który w odniesieniu do wymogów dotyczących sprzedaży artykułów rolnych i spożywczych odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów. Taki sposób stanowienia prawa w przedmiocie materii regulaminowej należy uznać za sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji.

Za niezgodną z prawem trzeba również uznać regulację § 7 pkt 4 Regulaminu, w którym zabroniono umieszczania na miejscu handlu banerów, reklam, tablic, plakatów itp. bez zgody zarządcy. Przepis ten stanowi niedozwoloną modyfikację art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: *Kto umieszcza w miejscu*

publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Zatem już z mocy odpowiedniego przepisu rangi ustawowej zachowanie, o którym mowa w § 7 pkt 4 Regulaminu jest zabronione, i nie ma normatywnego uzasadnienia wprowadzanie tego zakazu w uchwale, jako akcie podstawowym.

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. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) 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).

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/Ol 859/18, CBOSA).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/292/2022 Rady Gminy Mszana – w części określonej powyżej – 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