



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 6576

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.815.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 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 XLVII/826/2022 Rady Miejska w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 września 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. 4 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 zw. 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 14 września 2022 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę Nr XLVII/826/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, dalej jako: „uchwała”.

Załączniki do uchwały stanowią: załącznik nr 1, obrazujący położenie ww. miejsca, a także załącznik nr 2, który stanowi *Regulamin prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników*, dalej jako: „regulamin”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że regulamin, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, jest niezgodny 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 ustawy, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 6 ustawy).*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała 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 stan faktyczny niniejszej sprawy, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w § 5 regulaminu uchwaliła, iż: *W zakresie nieuregulowanym w niniejszym regulaminie, odpowiednie zastosowanie znajdzie Regulamin targowisk miejskich na terenie miasta Dąbrowa Górnicza (dalej jako: regulamin targowiska miejskiego) stanowiący załącznik do uchwały Nr XI/227/2015 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu targowisk miejskich na terenie miasta Dąbrowa Górnicza (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 r. poz. 5539, z późn. zm.), z wyłączeniem jego § 6, § 7 pkt 5 lit. e oraz § 9. Z kolei analiza treści regulaminu targowiska miejskiego prowadzi do wniosku, że nie można zobowiązać rolników i ich domowników do przestrzegania przedmiotowego regulaminu w zakresie określonym przez Radę. Część regulacji, pomimo odpowiedniego stosowania, nie daje się pogodzić z założeniami ustawy i niedopuszczalnym jest zobowiązanie rolników i ich domowników do jego przestrzegania w zakresie określonym przez Radę. Rada Miejska wprost wyłączyła zastosowanie jedynie § 6, § 7 pkt 5 lit. e oraz § 9 regulaminu targowiska miejskiego.*

Przepis § 7 pkt 5 lit. a regulaminu targowiska miejskiego wprowadza zakaz *sprzedaży napojów alkoholowych*, z kolei rolnicy i ich domownicy są uprawnieni do prowadzenia handlu napojami alkoholowymi (winem ze świeżych winogron, moszczami winogronowymi, innymi napojami na bazie fermentacji), w oparciu o definicję legalną *produktów rolnych lub spożywczych* zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy, w powiązaniu z Załącznikiem I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wobec czego Rada Miejska bezzasadnie ograniczyła w regulaminie zakres produktów rolnych i spożywczych, które mogą być sprzedawane przez rolników i ich domowników na warunkach preferencyjnych określonych w ustawie.

W związku z powyższym regulamin targowiska miejskiego nie może być stosowany w powyższym zakresie w stosunku do podmiotów uprzywilejowanych na podstawie ustawy. Stosowanie regulaminu targowiska miejskiego mogłoby się jedynie ostać, gdyby jego zastosowanie nie naruszało odrębności związanych z prowadzonym handlem przez rolników i ich domowników. Zdaniem organu nadzoru zasadnym było wyłączenie przez Radę Miejską w § 5 regulaminu zastosowania § 6, § 7 pkt 5 lit. e oraz § 9 regulaminu targowiska miejskiego, jednak wyłączenie to powinno objąć jeszcze § 7 pkt 5 lit. a. W przeciwnym razie nie można w zakresie stanowienia regulaminu handlu rolników i ich domowników odwołać się do regulaminu targowiska miejskiego – w zakresie w jakim uczyniła to Rada, pomimo wskazania, że regulamin ten będzie stosowany odpowiednio. Wskazać należy, że w zakresie wyłączenia stosowania regulaminu targowiska miejskiego, Rada w treści § 5 regulaminu w sposób literalny wskazała, które przepisy regulaminu targowiska miejskiego nie mają zastosowania w stosunku do rolników i ich domowników. Wobec czego dokonanie wykładni, która skutkowałaby niezastosowaniem również § 7 pkt 5 lit. a, stanowiłoby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą. W związku z czym, zdaniem organu nadzoru, uchwalony regulamin narusza prawo w stopniu istotnym.

Jednocześnie należy wskazać, iż konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, gdyż stwierdzenie jedynie nieważności § 5 regulaminu skutkowałoby, iż podjęta uchwała praktycznie w ogóle nie reguluje praw i obowiązków prowadzących sprzedaż rolników i ich domowników. Rada Miejska przy ponownym uchwaleniu przedmiotowej uchwały będzie zobowiązana do kompleksowego uregulowania wszelkich praw i obowiązków, bądź odwołania się do obowiązującego regulaminu targowiska miejskiego - w zakresie w jakim nie jest on sprzeczny u ustawą oraz odrębnościami związanymi z handlem prowadzonym przez rolników i ich domowników. Nie jest także możliwe poprzestanie wyłącznie na wyznaczeniu miejsca handlu na istniejącym Targowisku Miejskim, ponieważ prowadzący go rolnicy i ich domownicy, musieliby podlegać – tak jak wszyscy pozostali prowadzący tam handel – przepisom regulaminu targowiska miejskiego. Uchwała określająca regulamin targowiska miejskiego stanowi bowiem akt prawa miejscowego. Upoważnienie do jej podjęcia zawarte jest w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniającym radę gminy do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/826/2022 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 września 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, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy