



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 2312

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.228.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/326/2023 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie: wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w następującej części:

- określonej we wprowadzeniu do wyliczenia w § 5 załącznika nr 2 do uchwały w zakresie sformułowania „w szczególności”, 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”, w związku z art. 2 i 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”;

- określonej w § 5 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 5 ustawy w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój przyjęła uchwałę Nr XLVIII/326/2023 w sprawie: wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „uchwała”. Mocą § 1 ust. 1 uchwały Rada wyznaczyła miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie części nieruchomości oznaczonej jako działka o numerze ewidencyjnym 4817/191. Lokalizację tego miejsca oznaczono na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały. Załącznik nr 2 do uchwały stanowi „Regulamin określający zasady 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 7 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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.*

Dalej, na podstawie 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.*

Należy 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 organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem przekroczenie lub niewypełnienie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

Rada gminy, formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Z art. 7 Konstytucji RP wynika również, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Rada gminy, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Przechodząc do treści przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że regulacja § 5 Regulaminu w zakresie sformułowania „w szczególności” podjęta została z naruszeniem prawa.

We wskazanym § 5 Regulaminu Rada przyjęła, że: *Uprawnieni do prowadzenia handlu rolnicy i ich domownicy zobowiązani są w szczególności do: (...).*

Wymaga wskazania, że uchwalony na podstawie art. 5 ustawy regulamin określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, stanowiący akt prawa miejscowego, powinien w sposób jasny, kompleksowy i precyzyjny określać przyjęte przez Radę zasady. Określenie obowiązków dla osób dokonujących sprzedaży na wyznaczonym miejscu w formie katalogu otwartego – poprzez posłużenie się sformułowaniem „w szczególności” – powoduje, że z uchwały nie można precyzyjnie wywieść, jakie jeszcze inne obowiązki ma sprzedający produkty na wyznaczonym miejscu. Organ nadzoru podkreśla, że regulacje niejasne stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *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, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 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.*

Rada Gminy obowiązana jest zatem do formułowania zawartych w uchwale postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową,

a regulacje zawarte w uchwale powinny być jasne i niebudzące żadnych wątpliwości. Adresat uchwały nie może się domyślać, do czego jeszcze obowiązany jest na wyznaczonym miejscu, lecz winno to jasno wynikać z treści uchwały.

Ponadto zaproponowana konstrukcja § 5 Regulaminu prowadzi do tego, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę ww. obowiązki. Tymczasem, ustawodawca w art. 5 ustawy wprost zastrzegł, iż to organ stanowiący gminy określa ww. zasady. Dopuszczenie zatem możliwości określenia (doprecyzowania) omawianych obowiązków niewynikających wprost z niniejszego Regulaminu, i w innym trybie niż zmiana tego Regulaminu, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy, posługując się w § 5 Regulaminu zwrotem „w szczególności”, istotnie naruszyła przepis art. 5 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 5 pkt 2 Regulaminu uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani m.in. do:

2) *przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym.*

Jak wyżej wskazano, wprowadzenie do niniejszej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, nakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu należy uznać za niedopuszczalne. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o stosowaniu innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Takie postanowienia naruszają zasadę hierarchii aktów prawnych wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. 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 z rzędu (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14, opubl. LEX nr 1532386).* Przytoczone regulacje Regulaminu dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, tj. obowiązku przestrzegania określonych przepisów. Należy je zatem ocenić jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 5 ustawy w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/326/2023 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie: wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu

w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników – w części określonej na wstępie, 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