



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Poz. 1580

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.128.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/828/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie Regulaminu targowiska w Jasienicy w części określonej w następujących przepisach załącznika nr 1 do uchwały:

1. § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania: *(z wyłączeniem artykułów, których sprzedaż jest zabroniona odrębnymi przepisami prawa)*, § 3 ust. 2, § 7 pkt 2, § 7 pkt 5 w zakresie sformułowania: *przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, przeciwpożarowych* oraz poprzedzającego je przecinka, § 9, § 10, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”;

2. § 7 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą” przyjęła uchwałę Nr LXVI/828/24 w sprawie Regulaminu targowiska w Jasienicy, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi Regulamin targowiska w Jasienicy, zwany dalej „Regulaminem”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 26 stycznia 2024 r.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada powołała art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W toku badania legalności rzeczzonej uchwały organ nadzoru uznał, że w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W pierwszej kolejności wskazać należy, że w powołanym przepisie ustanowione zostało tzw. upoważnienie generalne do stanowienia przez organy gminy aktów prawa miejscowego. Jak wskazuje D. Dąbek *Upoważnienie generalne daje prawną możliwość wydania aktu prawa miejscowego, określając jedynie ogólny zakres regulacji lub warunki, jakie muszą być spełnione, lecz nie przesądzając o treści norm, które mają zostać ustanowione. Upoważnienie takie cechuje więc pozostawienie znacznie większej swobody co do treści unormowań niż w przypadku aktów wydawanych na podstawie upoważnień szczegółowych. [...] Nie oznacza to jednak całkowitej swobody zarówno dla ustawodawcy co do sposobu konstruowania takiego upoważnienia, jak i dla organów samorządowych co do treści stanowionego na jego podstawie prawa miejscowego. [...] swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze*

ograniczona przez wymóg „legalności” działania – stanowiące prawo cechować musi zgodność z ustawą, na podstawie której zostało wydane (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 40).

Ponadto, na względzie należy mieć także wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalności, zgodnie z którą *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Powyższe oznacza, że Rada przyjmując Regulamin powinna ściśle trzymać się nadanego jej upoważnienia ustawowego, jednocześnie nie wkraczając w materię uregulowaną już ustawowo.

Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując Regulamin dopuściła się przekroczenia przyznanej jej delegacji do stanowienia prawa miejscowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada postanowiła:

1. Na terenie targowiska prowadzona jest sprzedaż towarów rolno-spożywczych, przemysłowych (z wyłączeniem artykułów, których sprzedaż jest zabroniona odrębnymi przepisami prawa).

2. Sprzedaż artykułów rolno-spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi, dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Natomiast w § 7 pkt 5 Regulaminu zastrzegła, że *Osoby prowadzące sprzedaż na targowisku zobowiązane są do przestrzegania postanowień Regulaminu targowiska, przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, przeciwpożarowych.*

Jak wyjaśnił WSA w Łodzi *Rada gminy na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakim jest targowisko. W oparciu o wskazaną normę kompetencyjną rada gminy nie może natomiast regulować kwestii prawidłowości sprzedaży produktów na targowisku. W tym zakresie właściwe normy zostały już ustalone w odrębnych przepisach obowiązujących powszechnie, niezależnie od miejsca sprzedaży określonego w nich towaru. [...] Przepis ten niejako kreuje uchwałę jako źródło zezwolenia na sprzedaż prawem dopuszczonych do obrotu towarów, oraz podstawę zakazu obrotu towarami z niego wyłączonymi lub takimi w stosunku do których muszą być spełnione dodatkowe warunki w celu legalnej ich sprzedaży, podczas gdy materia ta została uregulowana przepisami rangi ustawowej [...]* (wyrok WSA w Łodzi z 15.02.2023 r., III SA/Łd 580/22, CBOSA).

Ponadto, w powołanym wyroku Sąd dodał, że za sprzeczne z prawem uznać należy postanowienie zobowiązujące [...] *sprzedających i inne osoby przebywające na targowisku do przestrzegania przepisów przeciwpożarowych i przepisów sanitarno-epidemiologicznych*. Powyższe obowiązki wynikają z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, to jest: *ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*. Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających wprost z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych czy przeciwpożarowych, a także innych dotyczących sprzedaży produktów, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Zdaniem Sądu tego rodzaju regulacja prawa miejscowego narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższa.

W tym miejscu wskazać wypada, że o ile możliwe jest nałożenie przez Radę obowiązku przestrzegania postanowień Regulaminu targowiska, to jednak za nieuprawnione uznać należy nakładanie przez Radę konieczności przestrzegania przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i przeciwpożarowych. Powyższe obowiązki wynikają już bowiem z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g nie przyznaje zaś Radzie uprawnienia do ponownego nakładania obowiązków wynikających z innych aktów prawnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 28.03.2023 r., III SA/Gl 928/22, CBOSA).

Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, Rada przyjmując postanowienia zawarte w § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania *(z wyłączeniem artykułów, których sprzedaż jest zabroniona odrębnymi przepisami prawa* i ust. 2, jak również § 7 pkt 5 w zakresie sformułowania *przepisów sanitarnych, weterynaryjnych,*

przeciwpozarowych Regulaminu dopuściła się istotnego naruszenia prawa, wymagającego wyeliminowania ww. regulacji z obrotu prawnego.

Poza powyższym, analizowany Regulamin zawiera także inne naruszenia.

W § 7 pkt 1 Regulaminu Rada postanowiła, że: *Osoby prowadzące sprzedaż na targowisku zobowiązane są do dokonywania sprzedaży w miejscu wyznaczonym przez inkasenta*. Na podstawie przytoczonego przepisu Rada nałożyła na inkasenta wymóg wyznaczania miejsc, w którym ma być dokonywana sprzedaż. Tymczasem jak wynika z art. 9 Ordynacji podatkowej, jednym obowiązkiem inkasenta jest pobranie od podatnika podatku i wpłacenie go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Mając to względnie uznać więc należy, że Rada przyjmując powyższe postanowienie dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji ustawy i wykroczenia poza przyznaną jej kompetencję.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również § 7 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym *Osoby prowadzące sprzedaż na targowisku zobowiązane są do utrzymania czystości i porządku w obrębie miejsca sprzedaży*.

Jak podkreśla się w doktrynie *Przepisy aktu podustawowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z regulacji tej wynikają trzy cechy, jakimi powinien charakteryzować się przepis prawny. Po pierwsze – adekwatność, która jest pierwszoplanową cechą całego tekstu prawnego i poszczególnych jego przepisów, a więc tą, z której twórcy ustawy (aktu podustawowego) nie wolno zrezygnować. Po drugie – precyzyjność przepisu – z jego treści powinna wynikać wyraźnie wola prawodawcy. Po trzecie – komunikatywność, czyli zrozumiałość tekstu dla wszystkich osób nim zainteresowanych, która jest cechą doniosłą społecznie.* (M. Kaczocha, 1.4.3. *Nakaz formułowania przepisów w sposób adekwatny, precyzyjny i komunikatywny* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020).

Wartym przytoczenia jest także stanowisko NSA, zgodnie z którym *Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na ich wyegzekwowanie.* (wyrok NSA z 5.09.2017 r., I OSK 2369/16, CBOSA, por. także wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 1469/20, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 7 ust. 2 Regulaminu nie spełnia omówionych wyżej wymogów. Posłużenie się przez Radę stwierdzeniem w *obrębie miejsca sprzedaży* nie daje bowiem możliwości jednoznacznego ustalenia, jak daleko sięgać ma obowiązek utrzymania czystości i porządku nakładany na osobę prowadzącą sprzedaż. Postanowienie to jest nieprecyzyjne, a co za tym idzie, winno zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Końcowo organ nadzoru pragnie odnieść się do § 2 ust. 1, § 9 i § 10 Regulaminu, w myśl których: § 2. 1. *Teren targowiska gminnego, znajdujący się na działce o nr 282/2 obj. KW BB1B/00144892/7, zwany dalej „targowiskiem” stanowi własność Gminy Jasienica.* § 9. *Wójt Gminy Jasienica na tablicy ogłoszeń znajdującej się na targowisku przy drodze nr 490041S oraz nr 490096S „Szkolna” w Jasienicy udostępnia informacje dotyczące wysokości opłat ponoszonych przez handlujących, Regulamin targowiska, wewnętrzne zarządzenia i przepisy.* § 10. *Skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania targowiska można składać w Urzędzie Gminy Jasienica w godzinach pracy urzędu.*

W tym miejscu zauważyć wypada, że analizowana uchwała wraz z załącznikiem stanowi akt prawa miejscowego. Z tego względu, w uchwale tej winny znajdować się wyłącznie regulacje mające charakter normatywny. Do takich nie można natomiast zaliczyć postanowień informacyjnych, na podstawie których nie dochodzi do wykreowania nowej sytuacji prawnej, a jedynie oznajmienia o pewnym stanie. Jak wskazał WSA w Poznaniu *Ugruntowane w orzecznictwie jest stanowisko, iż w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Norma prawna to usankcjonowana przez państwo dyrektywa postępowania. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać*

tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych (wyrok WSA w Poznaniu z 21.09.2023 r., IV SA/Po 493/23, CBOSA, por. także wyrok WSA w Gliwicach z 19.12.2023 r., III SA/Gl 485/23, CBOSA).

Nie ulega wątpliwości, że przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu posiadają jedynie walor informacyjny, a tym samym, nie powinny zostać umieszczone we wspomnianym akcie.

Opisane powyżej uchybienia 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 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. 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 albo jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LXVI/828/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie Regulaminu targowiska w Jasienicy – w części określonej we 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