



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 3208

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.286.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III.30.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsc handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz przyjęcia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części obejmującej § 6 załącznika Nr 2 do uchwały, 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła uchwałę Nr III.30.2025 w sprawie wyznaczenia miejsc handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz przyjęcia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu. Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi plan sytuacyjny miejsc do prowadzenia handlu. Załącznik Nr 2 do uchwały stanowi Regulamin określający zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach na terenie przy ul. Małopolskiej w Jastrzębiu-Zdroju, dalej jako: *Regulamin*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 3 i art. 5 ustawy.

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. W art. 6 ustawy przewidziano, iż wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Ponadto, na podstawie art. 5 ustawy, radę gminy upoważniono do uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach.

Uchwała podjęta na podstawie powyższych przepisów ustawy jest aktem prawa miejscowego. Jej przepisy mają bowiem charakter generalny – odnoszą się do nieokreślonego kręgu adresatów (tu: rolników i ich domowników zainteresowanych prowadzeniem handlu w Jastrzębiu-Zdroju jak i osób zainteresowanych zakupem oferowanych przez rolników i ich domowników produktów rolnych lub spożywczych) oraz charakter abstrakcyjny – nie konsumują się przez jednorazowe zastosowania, a znajdują zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach. Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach*

upoważnień zawartych w ustawie, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W § 6 Regulaminu Rada postanowiła, iż: Skargi i wnioski związane z działaniem miejsca handlu przyjmowane będą w Urzędzie Miasta Jastrzębie-Zdrój. W ocenie organu nadzoru ww. przepis jest sprzeczny z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 Regulaminu ma charakter wyłącznie informacyjny i pozbawiony jest treści normatywnej. Nie może być zatem uznany jako wydany w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w treści art. 5 ustawy, gdyż nie ustanawia żadnej zasady prowadzenia handlu.

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 postanowienie Regulaminu posiada jedynie walor informacyjny, a tym samym, nie powinno zostać umieszczone we wspomnianym akcie.

Powyżej opisane uchybienie 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, czy 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 Olsztynie 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 III.30.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsc handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz przyjęcia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu – w ww. części, 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