



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.327.2022

Katowice, dnia 14 kwietnia 2022 r.

Rada Miejska w Krzepicach

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 37.296.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w całości, jako sprzecznej z art. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 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.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 marca 2022 r. Rada Miejska w Krzepicach podjęła uchwałę Nr 37.296.2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały wyznaczono miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi, wymienionymi w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runem leśnym i dziczyzną, a także produktami przetworzonymi z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runem leśnym lub dziczyzny - na targowisku gminnym w miejscowości Krzepice przy ul. Targowej, w sektorze rolniczym. W załączniku nr 1 do niniejszej uchwały zawarto plan targowiska z zaznaczeniem sektora do prowadzenia handlu w piątki i soboty dla rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi. Następnie w oparciu o § 3 uchwały przyjęto *Regulamin określający zasady*

prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu, w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały, dalej jako: Regulamin.

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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie dopełniła ww. wymogów, a w efekcie w sposób istotny naruszyła prawo.

W przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą lub stanowić część regulaminu tego targowiska. Niezależnie od wybranej formy, przy uchwalaniu regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników na podstawie art. 5 ustawy pod uwagę musi być wzięty regulamin targowiska określający tryb i zasady korzystania z tego obiektu. Należy bowiem zauważyć, że materie regulowane obiema tymi uchwałami są różne. Uchwały różnią się między sobą nie tylko zakresem podmiotowym (jedna z nich dotyczy wszystkich korzystających z obiektu – targowiska, por. delegację z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a druga skierowana będzie do konkretnych jego użytkowników – to jest rolników i ich domowników), ale i zakresem przedmiotowym – albowiem w pierwszym wypadku uchwała reguluje zasady i tryb korzystania z targowiska, druga zaś zasady prowadzenia handlu. Rolnicy i ich domownicy, jako korzystający z targowiska będą zatem podlegali regulacjom jednej jak i drugiej uchwały, chyba że rada gminy wprowadzi odpowiednie przepisy dostosowujące lub kolizyjne, wskazujące na to, w jakim zakresie regulamin targowiska będzie ich obowiązywał, a w jakim nie.

Trzeba zauważyć, że obie uchwały są aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego. W przypadku wyznaczenia miejsca do handlu dla rolników i ich rodzin na istniejącym targowisku, uchwała określająca zasady prowadzenia handlu nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu targowiska. Regulacje obu tych uchwał muszą być spójne i nie mogą zwierać wykluczających się przepisów. W przeciwnym razie dojdzie do sytuacji, w której dwa równorzędne akty regulują tę samą materię, co stoi w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego – nakazującą tworzenia przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości, co do nakładanych

praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem z uwzględnieniem przy uchwalaniu kolejnych uchwał przez Radę aktów prawnych już obowiązujących na obszarze jej jurysdykcji.

W przedmiotowej sprawie uregulowania kwestionowanej uchwały należy zweryfikować w kontekście postanowień uchwały Nr 45.366.2014 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 22 maja 2014 w sprawie regulaminu targowiska w Krzepicach (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2014 r., poz. 2991), dalej jako: *Regulamin targowisk*. Żadna z uchwał – ani uchwała w sprawie Regulaminu ani Regulamin targowisk – nie zawierają przepisów dostosowujących, określających wzajemną relację obu aktów prawnych. Tym samym należy uznać, że do rolników i ich domowników prowadzących handel na targowisku mają zastosowanie regulacje obu uchwał, albowiem z uwagi na przedmiot ich regulacji, przepisy analizowanej uchwały nie stanowią wobec przepisów Regulaminu targowisk przepisów szczególnych. Organ nadzoru dokonując powyższej weryfikacji, uznał że uchwały te w żaden sposób nie korelują ze sobą. Obie bowiem w swych unormowaniach formułują określone nakazy lub zakazy postępowania, jak również nakładają na swych adresatów określone obowiązki.

Przy tym uchwałodawca nie rozgraniczył w sposób wyraźny regulacji odnoszącej się do rolników i domowników prowadzących handel w piątki i soboty od sytuacji pozostałych użytkowników targowiska. Jak wynika z § 1 Regulaminu, regulamin określa zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na targowisku gminnym w miejscowości Krzepice przy ul. Targowej, w sektorze rolniczym. W tym miejscu należy wskazać, iż akt ten nie wyłącza w sposób wyraźny ww. sektorów rolniczych z handlu prowadzonego na ogólnych zasadach, a wyłączenia takiego zdaniem organu nadzoru nie wolno domniemywać. Rada powinna była wyraźnie wskazać, że w piątki i soboty na ww. sektorach rolniczych nie może odbywać się handel inny niż ten, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy. Rozwiązanie przeciwne może spowodować wątpliwości co do przyznanych uprawnień i nałożonych obowiązków zarówno po stronie użytkowników targowiska, nieobjętych unormowaniem uchwały, jak i rolników oraz domowników. I tak należy zauważyć, iż z § 1 ust. 4 Regulaminu targowiska wynika, iż targowisko w Krzepicach przy ul. Targowej czynne jest w każdy czwartek miesiąca w godz. 5.00 do 13.00 i obejmuje teren ogrodzony z wyznaczonymi drogami komunikacyjnymi (dojazdowymi) oraz wydzielonymi miejscami sprzedaży. W pozostałe dni tygodnia oprócz niedzieli i świąt zezwala się na handel na targowisku przy ul. Targowej po uzgodnieniu z zarządzającym targowiskiem. Wszystkich handlujących i we wszystkie dni handlowe obowiązują stawki opłat jak w dzień targowy, tj. w czwartek (§ 1 ust. 6 Regulaminu targowiska). Z powyższego wynika zatem, iż po uzgodnieniu z zarządzającym targowiskiem w piątek i sobotę wszyscy użytkownicy targowiska mogą handlować na targowisku w Krzepicach przy ul. Targowej, nie ma tu bowiem żadnego wyłączenia w stosunku do sektora rolniczego wyznaczonego uchwałą nr 37.296.2022 Rady Miejskiej w Krzepicach.

Co więcej wskazany wyżej przepis § 1 ust. 6 zdanie drugie regulaminu targowiska dotyczący opłaty targowej nie znajdzie zastosowania w przypadku rolników i jego domowników, ale wobec braku regulacji dostosowujących, przepis ten będzie ich obowiązywał, co w ocenie organu nadzoru, w kontekście hierarchii źródeł prawa jest niedopuszczalne. Tak sytuacja prawna bowiem powoduje brak jasności i określoności prawa, a tym samym narusza art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z ich treścią podstawową zasadą państwa prawnego jest to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. W przedmiotowej sprawie – wobec braku

spójności pomiędzy równorzędnymi aktami prawnymi i jednocześnie wobec braku stosownych reguł kolizyjnych - nie sposób wskazać jednoznacznie, nakazy i zakazy o jakiej treści ostatecznie będą wiązać rolników i ich domowników prowadzących handel na Targowisku. W obu uchwałach zostały one uregulowane w sposób odmienny. Brak jednoznacznych reguł postępowania powoduje, że przepisy w lokalnym systemie prawa nie są jasne, a ich egzekwowanie w drodze wykonania obu uchwał stanie się utrudnione. W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska nieprawidłowo określiła regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, czym istotnie naruszyła prawo, to jest art. 5 ustawy i art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Co oczywiste, przedmiotem niniejszego zawiadomienia nie jest ocena legalności ww. Regulaminu targowiska, jednak w opinii organu nadzoru porównanie obu regulacji jest konieczne w kontekście prawidłowej oceny legalności uchwały Nr 37.196.2022. Uchwałodawca, decydując się na wyznaczenie miejsca prowadzenia handlu przez rolników i domowników, powinien się bowiem liczyć z koniecznością takiego ustalenia wzajemnej relacji obu regulaminów, by finalnie nie doprowadzić do wejścia w życie regulacji *de facto* modyfikującej przepisy rangi ustawowej. Z tego powodu konieczne jest zakwestionowanie uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 4 Regulaminu Rada postanowiła, iż *Targowiskiem zarządza Zakład Działalności Komunalnej i Mieszkaniowej w Krzepicach, z siedzibą przy ul. Targowej 19, zwany dalej "zarządzającym"*. Z kolei zgodnie z § 5 Regulaminu *Nadzór nad prowadzeniem targowiska sprawuje Burmistrz Krzepic*. Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej regulacje regulaminu zawierają wyłącznie przepisy o charakterze informacyjnym (nienormatywnym) stanowią jedynie informację o organie stanowiącym zarząd i nadzór nad targowiskiem. Regulacja ta nie mieści się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 5 ustawy. Treści powyższej regulacji załącznika do uchwały, nie sposób zaliczyć do "zasad prowadzenia handlu". Nadto, żaden inny przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Za niezgodne z prawem należy uznać uregulowania uchwały, które zawierają pojęcia niejasne i nieostre, jak również formułują nakazy lub zakazy postępowania w sposób niedookreślony i nieprecyzyjny, to jest:

- zabrania się na targowisku prowadzenia sprzedaży w miejscach przeznaczonych dla ruchu lub w sposób *utrudniający ruch* (§ 7 ust. 1 Regulaminu),
- stanowiska handlowe powinny być oznaczone *w sposób widoczny* i umożliwiający identyfikację prowadzącego handel (§ 8 Regulaminu),
- prowadzący działalność handlową na w/w targowisku zobowiązani są do utrzymania na stanowisku handlowym *czystości i porządku* w czasie trwania handlu (§ 9 ust. 1 Regulaminu).

Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w ww. przepisie sformułowania: „utrudniający ruch”, „w sposób widoczny”, „czystości i porządku”, nie czynią zadość powyższymi wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem np.: „w sposób utrudniający ruch”, „w sposób widoczny”, „utrzymanie czystości i porządku”. Jak wiadomo poczucie estetyki każdy ma inne, co dobitnie świadczy, że termin dotyczący utrzymania czystości i porządku jest wysoce subiektywny, i jego zakres pojęciowy będzie różny w zależności od tego, kto będzie dokonywał jego interpretacji. Podobnie należy stwierdzić w przypadku pozostałych sformułowań, których interpretacja wiąże się z zastosowaniem subiektywnych kryteriów ocennych. Tym samym normowanie reguł postępowania zawierających takie sformułowania będzie powodował istotne trudności interpretacyjne przy wykładni bliżej niesprecyzowanego sposobu zachowania się korzystającego z Targowiska, a to stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane 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 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego