



Poznań, 6 maja 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.118.2022.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność załącznika nr 2 do uchwały nr XLVII/380/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu w części obejmującej:

- § 6 pkt 2 w zakresie zwrotu: „(obiekty handlowe i pojazdy znajdujące się na targowisku wbrew zakazowi będą usuwane na koszt właściciela)”,
 - § 6 pkt 3 w zakresie zwrotu: „(w przypadku niedopełnienia obowiązku prace zostaną wykonane na koszt osoby zajmującej dane miejsce)”,
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2022 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XLVII/380/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559), art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 i art. 6 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)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 kwietnia 2022 r.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) materia regulowana wydanym aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Do wyznaczenia w drodze uchwały miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników upoważnia radę gminy przepis 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. poz. 2290), zwanej dalej „u.u.p.h.”. 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 (art. 3 ust. 2 u.u.p.h.). Ponadto, stosownie do zapisów art. 5 u.u.p.h.: „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”.

Dla zakwalifikowania danej uchwały do aktów prawa miejscowego, decydującym jest fakt, że regulacja ta będzie obowiązywała na terenie jednostki samorządu terytorialnego, kształtując w sposób bezpośredni prawa i obowiązki pewnej kategorii potencjalnych adresatów (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r., II OSK 1497/11; CBOSA). Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Naruszenie powyższych wymogów będzie skutkować nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Podnieść także należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r., IV SA/GI 847/14; CBOSA).

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Gniezno na miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznaczyła „teren położony w miejscowości Mnichowo, Gmina Gniezno, przy świetlicy wiejskiej i strażnicy OSP, działka nr 172, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały” (§ 1 uchwały). Rada przyjęła ponadto regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w miejscu wyznaczonym na terenie Gminy Gniezno, o których mowa w § 1 uchwały. Regulamin stanowi załącznik nr 2 do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

W § 6 pkt 2 i 3 Regulaminu rada postanowiła, że: „W wyznaczonym miejscu do handlu zabrania się: (...) 2) pozostawienia przenośnych lub przewoźnych stanowisk handlowych oraz samochodów dostawczych i osobowych po godzinach handlu (obiekty handlowe i pojazdy znajdujące się na targowisku wbrew zakazowi będą usuwane na koszt właściciela), 3) usuwania odpadów poza wyznaczone do tego miejsca (w przypadku niedopełnienia obowiązku prace zostaną wykonane na koszt osoby zajmującej dane miejsce)”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane wyżej postanowienia § 6 Regulaminu w zakresie zwrotów: „(obiekty handlowe i pojazdy znajdujące się na targowisku wbrew zakazowi będą usuwane na koszt właściciela)” (pkt 2) i „(w przypadku niedopełnienia obowiązku prace zostaną wykonane na koszt osoby zajmującej dane miejsce)” (pkt 3) nie mieszczą się w granicach upoważnienia sformułowanego w art. 5 u.u.p.h.

Zdaniem organu nadzoru, podobnie jak w przypadku uchwał dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 u.s.g., norma kompetencyjna wynikająca z art. 5 u.u.p.h. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej oraz sankcji za nieprzestrzeganie postanowień zawartych w przedmiotowej uchwale. W pojęciu zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu w szczególności wskazać na przepisy art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności kontraktowej (w tym zagadnienie tzw. wykonania zastępczego). Podnieść także należy,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

że niezastosowanie się osób do zakazów sformułowanych w § 6 pkt 2 i 3 Regulaminu, może narazić je na odpowiedzialność wynikającą z ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 r. ze zm.).

W świetle powyższego, kwestionowanych zapisów zawartych w § 6 pkt 2 i 3 Regulaminu nie można uznać za prawidłową realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5 u.u.p.h., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117