



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 22 lipca 2024 r.

Poz. 5192

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.621.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lipca 2024 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. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/29/2024 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz przyjęcia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części dotyczącej § 4 i § 8 załącznika 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. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 czerwca 2024 r. Rada Gminy Tworóg przyjęła uchwałę Nr III/29/2024 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 czerwca 2024 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 zapisy mają bowiem charakter generalny – odnoszą się do nieokreślonego kręgu adresatów (tu: rolników i ich domowników zainteresowanych prowadzeniem handlu w Tworogu, jak i osób zainteresowanych zakupem oferowanych przez rolników i ich domowników przedmiotów handlu) oraz charakter abstrakcyjny – nie konsumują się przez jednorazowe zastosowania, a znajdują zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach. Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego może 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 (...)”.

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *„rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej”* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

W § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż *Przedmiotem handlu na wyznaczonym miejscu, prowadzonego przez rolników i ich domowników w piątki i soboty, mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia, zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.*

Przepisem tym Rada wprowadziła nakaz przestrzegania przepisów sanitarnych i weterynaryjnych dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w drodze aktu prawa miejscowego nakazu przestrzegania obowiązującego prawa narusza hierarchiczny system źródeł prawa, należy bowiem stwierdzić, że źródłem powstania obowiązku przestrzegania przepisów ustawy jest akt ustawodawczy, a nie uchwała organu stanowiącego gminy.

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). Przytoczona regulacja dotyczy 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.

Ponadto należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja przepisów ustawowych przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi istotne naruszenie prawa. W ww. § 4 załącznika do uchwały Rada przyjęła, iż: *Przedmiotem handlu (...), mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia.* Tymczasem, zgodnie art. 5 ustawy regulamin winien obejmować zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, a zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy przez *handel należy rozumieć proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne.* Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy *przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1, mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym.* Tym samym Rada, pomijając możliwość sprzedaży na wyznaczonych zgodnie z art. 3 ustawy miejscach wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie

rolnym, dokonała modyfikacji wyżej wskazanych przepisów ustawy oraz w sposób nieuprawniony zawężyła zakres przedmiotowy handlu prowadzonego przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Oznacza to istotne naruszenie art. 5 w związku z art. 2 pkt 4 oraz art. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, również § 8 załącznika do uchwały wskazujący, iż: *Wszelkie zażalenia i uwagi dotyczące prowadzenia handlu w wyznaczonym do tego miejscu należy przekazać do Wójta Gminy Tworóg*. – jest sprzeczny z art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały nie można zaliczyć do zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Dodatkowo, omawiany przepis uchwały nie ma charakteru prawotwórczego (nie określa żadnych zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników) a wyłącznie informacyjny.

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 III/29/2024 Rady Gminy Tworóg z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników 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**