

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.85.2022

z dnia 6 lipca 2022 r.

Rada Miasta Gozdnica

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, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 i 2 uchwały Nr XXXV/211/22 Rady Miasta Gozdnica z dnia 6 czerwca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc oraz określenia zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 czerwca 2022 r. Rada Miasta Gozdnica podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsc oraz określenia zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 3 i 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).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części dotyczącej § 2 ust. 1 i 2 istotnie narusza prawo poprzez zawarcie odesłania do bliżej nieokreślonego Regulaminu Targowiska Miejskiego w Gozdnicy z naruszeniem zasad wyrażonych w art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja RP) w zw. z § 158 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), co przesądza o braku wypełnienia delegacji ustawowej, o której mowa w art. 5 ustawy, zgodnie z którą rada gminy uchwała regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 uchwały skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 uchwały, albowiem przepis ten również nie wypełnia ww. delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Zgodnie z art. 5 ww. 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.

Na mocy powyższych przepisów Rada Gminy ma kompetencję do uchwalenia aktów prawnych (w ramach jednego lub dwóch odrębnych aktów), w których wyznaczy miejsca do prowadzenia handlu przez rolników oraz określi regulamin prowadzenia tego handlu.

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 Gozdnicy, jak i osób zainteresowanych zakupem oferowanych przez rolników i ich domowników przedmiotów handlu) oraz charakter abstrakcyjny – nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie, a znajdują zastosowanie w powtarzalnych okolicznościach.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, w § 2 ust. 1, Rada Miasta uchwaliła, że "Do handlujących rolników i ich domowników stosuje się Regulamin Targowiska Miejskiego w Gozdnicy". Ponadto w ust. 2 uchwaliła, że "Na żądanie inkasenta handlujący rolnik lub jego domownik winni okazać dokumenty potwierdzające prowadzoną działalność rolniczą lub podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników".

W przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku, organ nadzoru stoi na stanowisku, że regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą, przy czym jest również dopuszczalne, aby w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników obowiązywał dotychczasowy regulamin tego targowiska. W przypadku wyboru drugiej opcji, - odesłanie do obowiązującego na tym targowisku regulaminu powinno konkretnie wskazywać akt, do którego czynione jest odesłanie. W przeciwnym razie może dojść do naruszenia, wynikających z art. 2 i 7 Konstytucji RP, zasad demokratycznego państwa prawnego, nakazujących tworzenie przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej należy wskazać na treść art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in.

przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż 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 jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ponadto, zgodnie z § 158 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r. poz. 283): jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie:

- 1) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ten akt ogłoszono - jeżeli akt ten nie był nowelizowany;
- 2) pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono zarówno pierwotny tekst tego aktu, jak i akty zmieniające ten akt - jeżeli akt ten był nowelizowany, a nie ogłoszono jego tekstu jednolitego;
- 3) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity;
- 4) rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, oraz dziennika urzędowego, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono tekst jednolity tego aktu, a był on nowelizowany.

Uchwalenie odesłania w powyższy nieprecyzyjny sposób zostało uczynione w sposób niezgodny z konstytucyjnymi zasadami prawidłowej legislacji oraz z zasadami techniki prawodawczej. W konsekwencji doprowadziło to do sytuacji, w której Rada Gminy w istocie nie wyczerpała prawidłowo delegacji ustawowej, ponieważ z jednej strony nie uregulowała zasad prowadzenia handlu w przedmiotowej uchwale, z drugiej natomiast dokonała odesłania do bliżej nieokreślonego Regulaminu Targowiska Miejskiego w Gozdnicy. Z kolei w § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy dodała przepis, którego również nie można uznać za wystarczający do wyczerpania delegacji z art. 5 ustawy.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli