

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.22.2022

z dnia 2 marca 2022 r.

Rada Miejska w Zbąszynku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 11 załącznika nr 2 do uchwały Nr XXXVIII/3/2022 Rady Miejskiej w Zbąszynku z dnia 31 stycznia 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 31 stycznia 2022 r. Rada Miejska w Zbąszynku podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsc oraz określenia zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (dalej uchwała). Zgodnie z § 2 uchwały przyjęto regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, stanowiący załącznik nr 2 (dalej regulamin).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834, dalej u.s.g.) oraz art. 3, 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, dalej ustawa o prowadzeniu handlu przez rolników).

Stosownie do wskazanych przepisów ustawy ustrojowej: Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1); Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Z kolei zgodnie z art. 3 i art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników: Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały (art. 3 ust. 1); 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); 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. (art. 5); Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 6).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż § 11 załącznika nr 2 do uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników z uwagi na wprowadzenie w regulaminie sankcji za nieprzestrzeganie jego postanowień, polegających na możliwości usunięcia z targowiska.

Pomimo iż Rada Miejska w Zbąszynku nie wskazała w postawie prawnej art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., to bezspornie przepis ten znajduje zastosowanie. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z kwestionowanym § 11 załącznika nr 2 do uchwały osoby nie przestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z targowiska. W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych lokalnemu prawodawcy nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Zdaniem organu nadzoru analogicznie należy ustalać zakres upoważnienia do określenia w drodze regulaminu zasad prowadzenia handlu przez rolników w wyznaczonych miejscach (tj. gminnych obiektach użyteczności publicznej). Organ nadzoru wskazuje, że w pojęciach: „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) oraz „zasady prowadzenia handlu” (art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników) nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie ustanowionych zakazów i nakazów. Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wyłącznie przepisy porządkowe mogą przewidywać sankcje za ich naruszanie, co w konsekwencji wyłącza wprowadzenie takich sankcji w spornym regulaminie i to nawet wówczas, gdy mają one charakter fakultatywny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru przypomina, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie powtarza się ani nie modyfikuje przepisów ustawowych. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14).

Należy tutaj wskazać, że § 3 regulaminu, zgodnie z którym od rolników i ich domowników prowadzących handel w piątki i soboty nie pobiera się opłaty targowej - stanowi modyfikację art. 16 ust. 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).

Z kolei § 5 regulaminu, zgodnie z którym przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach mogą być sprzedawane tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w

gospodarstwie rolnym przez sprzedających - stanowi modyfikację art. 4 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

W ocenie organu nadzoru naruszenia te nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej lokalny prawodawca powinien uwzględnić powyższe uwagi przy procedowaniu tego rodzaju uchwał.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono 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