

Projekt

z dnia 13.12.2022 r. Zgłoszony przez
Prezydenta Miasta Bolesławiec

**UCHWAŁA NR XLVIII/.../2022
RADY MIASTA BOLESŁAWIEC**

z dnia 2022 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody
Dolnośląskiego nr NK-N.4131.7.12.2022.MS6 z 6 grudnia 2022 r.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 1005, 1079 i 1561)

Rada Miasta Bolesławiec uchwala, co następuje:

§ 1. Wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.7.12.2022.MS6 z 6 grudnia 2022 r., stwierdzające nieważność uchwały nr XLVII/502/2022 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Bolesławiec.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Bolesławiec na sesji 30 listopada 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVII/502/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z 6 grudnia 2022 r., nr NK-N.4131.7.12.2022.MS6 Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność wskazanej uchwały. Organ nadzoru w toku badania legalności uchwały stwierdził, że uchwała w sposób istotny narusza art. 3 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 także jako „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), poprzez brak oznaczenia miejsca do handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Wojewoda wskazuje, że podstawę prawną uchwały stanowi również art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Dalej wojewoda podkreśla, że przedmiotowa uchwała, w której połączono materię delegacji z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy, a także ustawy o samorządzie gminnym, 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek "Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają, by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje

prawodawcy. Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada powinna wyznaczyć konkretne miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Celem wprowadzenia takiego obowiązku było m.in. skupienie handlu w jednym, wyznaczonym w tym celu miejscu, na dogodnych dla rolników warunkach, które leży w interesie nie tylko rolników, ale ma także wymiar społeczny i zdrowotny, gdyż konsumenci coraz częściej są zainteresowani możliwością zakupu świeżej żywności, produkowanej w danym rejonie przez lokalnych rolników, gdzie nie ma długich łańcuchów dostaw i pośredników, a zapewnione są bliskie relacje producentów i konsumentów. Mieszkańcy będą mogli w dzień wolny od pracy zapoznać się z ofertą tradycyjnych, zdrowych, dobrej jakości, polskich produktów (Uzasadnienie do projektu uchwały, Druk nr 1612, druk.xsp?nr=1612, dostęp: 11.07.2022). Biorąc pod uwagę cel ustawy, wyznaczenie indywidualnego miejsca jest zatem istotne z punktu widzenia zarówno rolników - którzy będą mieli zapewnione przeznaczone dla nich miejsce do handlu, jak również konsumentów, którzy będą mogli znaleźć regionalne produkty w konkretnym miejscu - miejscu, które daje gwarancję nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca, czy też wydzielenie miejsca na funkcjonującym już w gminie targowisku bądź hali targowej. W drugim przypadku, w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej - wyznaczone miejsce powinno być przeznaczone w określone dni, tj. piątek i sobota, wyłącznie do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Należy również podkreślić, że Rada powinna w sposób jasny i czytelny wskazać lokalizację wyznaczonego miejsca w uchwale tak, aby z jej zapisów jednoznacznie wynikało, w którym miejscu może być prowadzony handel w piątki i soboty. Adresat uchwały powinien z jej treści uzyskać konkretną informację o wyznaczonym miejscu do handlu. Przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1, mogą być bowiem tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, o czym stanowi art. 4 ustawy, a więc nie mogą to być wszystkie produkty dopuszczone do sprzedaży, zgodnie z ogólnymi regułami targowisk w mieście Bolesławiec. W §1 uchwały Rady Miasta Bolesławiec do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznaczono miejsca na terenie targowisk położonych przy ul. Jeleniogórskiej i przy ul. Wesołej 25 w Bolesławcu. Zasady zaś prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników określono poprzez odesłanie do regulaminu przyjętego uchwałą Nr XLVIII/402/10 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 14 lutego 2010 r. w sprawie regulaminu targowisk. Zauważyć należy, że dopiero prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy. Rada Miasta Bolesławiec wyznaczyła miejsce do handlu dla rolników na miejskich targowiskach co najwyżej w sposób dorozumiany, co nie może zostać ocenione jako zgodne z ustawą. Wojewoda dalej argumentuje, że rada realizując swoje kompetencje, powinna czynić to w sposób jasny, czytelny i konkretny. Niedopuszczalne jest stanowienie przepisów niepełnych, które

wymagają od adresatów ich uzupełniania w drodze wykładni. W tym przypadku adresat uchwały nie może się domyślać, że skoro Rada Miasta przyjmuje zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników jako część regulaminu targowisk w mieście Bolesławiec, to tam wyznaczyła miejsce do handlu dla rolników i ich domowników oraz jaki obszar konkretnie ma być wyznaczony dla wskazanej, odrębnej grupy handlujących.

Wojewoda ostatecznie uznał, że brak prawidłowo wyznaczonego miejsca do handlu dla rolników i ich domowników dla towarów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwach rolnych skutkuje także brakiem możliwości wypełnienia upoważnienia do określenia zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Rada Miasta Bolesławiec, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 3 i 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), 30 listopada 2022 r. podjęła przedmiotową uchwałę, w której to w § 1, wyznaczyła miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na aktualnie funkcjonujących targowiskach miejskich, zlokalizowanych przy ul. Jeleniogórskiej i przy ul. Wesołej 25 w Bolesławcu. Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń, że miejsca wyznaczone do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników nie mogą być wskazane na funkcjonujących już targowiskach. Ponadto z delegacji ustawowej nie wynika, aby gmina jako podmiot dokonujący wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i domowników powinna była jak, wojewoda utrzymuje, zindywidualizować te miejsca poprzez wyznaczenie konkretnych miejsc czy poprzez utworzenie nowego miejsca czy też wydzielenie miejsca na funkcjonującym w gminie targowisku lub hali targowej wyłącznie dla prowadzenia handlu przez rolników lub domowników z zachowaniem zastrzeżenia, iż przedmiotem handlu są wyłącznie produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Obowiązek wskazania miejsca do prowadzenia handlu w sposób opisany przez Wojewodę nie został przez ustawodawcę wyraźnie przewidziany brzmieniu art. 3 ustawy. Z jego brzmienia wynika obowiązek wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników przepisu, a wydana w dniu 30 listopada 2022r. uchwała Rady Miasta Bolesławiec zapisy tej regulacji wypełnia. Rada Miasta Bolesławiec w pełni zrealizowała delegację ustawową wynikającą z tego przepisu. W szczególności mając na uwadze wyznaczone wyżej miejsca w Bolesławcu, czyli targowisk położonych przy ul. Jeleniogórskiej i przy ul. Wesołej 25, mając na uwadze dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum miasta i bliską lokalizację miejsc turystycznie atrakcyjnych. Aktualnie część rolników handluje na targowiskach na „stałych” miejscach, które znają ich stali klienci. Konieczność przenoszenia się w inne miejsca w piątek i sobotę spowoduje utrudnienie, a nie ułatwienie, sam tytuł ustawy jest tego także wyrazem i brzmi – „o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników”.