



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.7.12.2022.MS6

Wrocław, 6 grudnia 2022 r.

## ROZSTRZYGNIECIE 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.),

### stwierdzam 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.

### Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 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, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru 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 jako 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.**

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.”. Dodatkowo art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że: „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.”. Z kolei zgodnie z art. 5 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. Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (zob. art. 6 ustawy).

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. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el, Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez legalność działań - stanowione prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi. Oznacza to, że wszystkie postanowienia uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Należy również podkreślić, iż 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 uchwałą 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 ulicy 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. Należy podkreślić, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika obowiązek przestrzegania zasad poprawnego prawotwórstwa, jawności i jasności prawa. 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.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji, uznając 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**