



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.288.2023

Katowice, dnia 17 marca 2023 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/877/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części:

- § 2, § 3, § 7 ust. 5 – 6, § 9 pkt 1 i 2 oraz 8, 10, 12, 14, § 10 i § 11 Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały (dalej jako: Regulamin), jako niezgodnej 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*,
- § 6 pkt 1 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 7 Regulaminu, zawierającego wstęp do wyliczenia w zakresie sformułowania: *w szczególności*, § 7 pkt 1 oraz pkt 4-5, § 8 ust. 1 Regulaminu, § 8 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 9 pkt 9 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 9 pkt 11 Regulaminu, jako niezgodnej art. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- § 9 pkt 7 Regulaminu, jako niezgodnej art. 5 w związku z art. 4 i art. 2 pkt 3 ustawy,
- § 9 pkt 13 Regulaminu, jako niezgodnej art. 5 ustawy w związku z art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 lutego 2023 roku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr LXII/877/2023 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 3, 5 i 6 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 17 lutego 2023 roku.

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 Zabrze, 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 jakiegokolwiek 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).

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa.

Takie regulacje godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 87 Konstytucji i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/WR 745/06). Regulamin obiektu sportowego czy publicznych urządzeń sportowych powinien normować więc materię regulaminową w takim zakresie, w jakim nie czynią tego ustawy, a jego treść musi być z nimi zgodna. Należy bowiem podkreślić, że uregulowania aktów prawa miejscowego powtarzające

bądź modyfikujące obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr II SA/ Wr 1179/ 98 – z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, II OSK 1077/09, Legalis nr 215766, wyrok NSA z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95).

Tymczasem należy stwierdzić, że Rada Miasta Zabrze w:

- § 2 Regulaminu, w którym wskazała przedmiot handlu prowadzonego przez rolników i ich domowników, zmodyfikowała art. 4 ustawy;
- § 3 Regulaminu, którym określiła zakres podmiotowy uchwały, zmodyfikowała art. 3 i art. 2 pkt 1 i 2 ustawy oraz powieliła treść art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2023 r. poz. 208);
- § 7 ust. 5 Regulaminu, którym wprowadziła nakaz *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości, rzetelności ważenia lub mierzenia artykułów i towarów*; - powieliła w ten sposób materię uregulowaną przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz.U. 2021 r. poz. 2068) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie,
- § 7 ust. 6 Regulaminu, którym wprowadziła nakaz *przestrzegania wymogów zawartych w odrębnych przepisach, w szczególności przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, a także przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym* – 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;
- § 9 pkt 1 i 2 Regulaminu – zgodnie z którym:

Zabrania się:

1. *zaśmiecania i zanieczyszczania miejsca do prowadzenia handlu;*
2. *niszczenia istniejących w miejscu do prowadzenia handlu urządzeń i obiektów;*

w ocenie organu nadzoru wymienione w tym przepisie czyny zabronione powielają zachowania, które są objęte sankcjami na mocy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151); za niezasadne zatem należy uznać wprowadzenie powyższych zakazów, bowiem przepisy art. 124 § 1 Kodeksu wykroczeń (lub art. 288 Kodeksu karnego w przypadku większej wartości mienia) oraz art. 143 § 1 i art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie uznają za wykroczenie zachowanie polegające na niszczeniu, uszkodzeniu lub czynieniu niezdatną do użytku cudzej rzeczy (art. 124 § 1 k.w.), jak również uszkodzeniu urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego (art. 143 § 1). Wykroczeniem jest również, zgodnie z przepisem art. 145 Kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w § 9 pkt 1 i 2 Regulaminu zakaz powyższych zachowań jest niedopuszczalny;

- § 9 pkt 8 Regulaminu – zgodnie z którym: *Zabrania się umieszczania banerów, reklam, tablic, sztyldów, plakatów itp. bez zgody właściwego wydziału Urzędu Miejskiego w Zabrzu* - tymczasem tego typu zachowania zostały już uregulowane w art. 63a § 1 ustawy Kodeks wykroczeń. Powtórne ich uregulowanie w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

- § 9 pkt 10 Regulaminu – zgodnie z którym: *Zabrania się prowadzenia gier hazardowych i losowych oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów* – tymczasem zakaz urządzania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej gry hazardowej albo użyczenia do niej środków lub pomieszczenia został uregulowany w art. 128 § 1 Kodeksu wykroczeń;

- § 9 pkt 12 i 14 Regulaminu – zgodnie z którymi: *Zabrania się spożywania napojów alkoholowych i zażywania substancji wpływających na stan świadomości* - sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 165). Ustawa ta w szczególności w art. 14 ust. 6 upoważnia radę gminy do ustanowienia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 5 ustawy. Kwestia dotycząca spożywania substancji odurzających mieści się w dyspozycji przepisu art. 62 – 62b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023r. poz. 172). Przepis ten penalizuje zachowania polegające na posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych. Ponowne regulowanie tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne. Ponadto należy wskazać, że użyte przez Radę pojęcie *substancje wpływające na stan świadomości* jest sprzeczne z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii, która posługuje się pojęciem „środków odurzających”;

- § 10 Regulaminu, zgodnie z którym: *Sprzedający ponoszą wyłączną odpowiedzialność za jakość sprzedawanych przez siebie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym* - Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawem miejscowego zasad prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Rada gminy, na podstawie art. 5 ustawy nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoje zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z prowadzeniem handlu na terenie wyznaczonego obiektu. Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia - w drodze aktu prawa miejscowego - regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 5 ustawy, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy. W przypadku wystąpienia zdarzenia czy szkody uruchamiającej odpowiedzialność danego podmiotu, to one będą miały bezpośrednie zastosowanie (przepisy kodeksu cywilnego lub kodeksu wykroczeń, czy karnego). Tym samym jakiegokolwiek próby stanowienia przez radę w akcie prawa miejscowego (tu: w Regulaminie) o odpowiedzialności materialnej, odszkodowawczej, czy karnej, stanowią istotne naruszenie prawa;

- § 11 Regulaminu, zgodnie z którym: *Prowadzenie handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w miejscu do prowadzenia handlu, na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. w Dz. U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.) zwolnione jest z opłaty targowej* - przepis ten jest niedopuszczalną modyfikacją art. 7 ustawy, w myśl którego: *W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 oraz z 2021 r. poz. 401, 1558 i 2192) art. 16 otrzymuje brzmienie: "Art. 16. Zwalnia się od opłaty targowej:*

1) *osoby i jednostki wymienione w art. 15 ust. 1, które są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach;*

2) *rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. poz. 2290)."*

Wobec istniejącej regulacji ustawowej, organ stanowiący miasta nie posiada upoważnienia do jej powielenia, zwłaszcza jeżeli dodatkowo dochodzi do jej zmodyfikowania. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Miasta stanowiąca w oparciu o normę art. 5 ustawy jest nie tylko obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawodawcę, jej zadaniem jest również dbałość o prawidłowość i jasność języka prawnego, którym posługuje się przy formułowaniu norm uchwały. Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem przepisy § 6 pkt 1 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 7 Regulaminu, zawierającego wstęp do wyliczenia w zakresie sformułowania: *w szczególności*, § 7 pkt 1 oraz pkt 4-5, § 8 ust. 1 Regulaminu, § 8 ust. 2 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 9 pkt 9 Regulaminu w zakresie sformułowania: *itp.*, § 9 pkt 11 Regulaminu, jako niezgodnej art. 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, nie czynią zadość powyższym wymogom.

W pierwszej kolejności posłużenie się przez Radę Miasta takimi sformułowaniami jak: „itp.” i „w szczególności” stwarza otwarty katalog zachowań dla adresatów norm prawnych oraz dla podmiotów je egzekwujących. Tego typu uregulowania uchwały, których znaczenie i zakres obowiązywania będzie ustalany w drodze zupełnie dowolnej interpretacji nie spełniają wymogu określoności prawa.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że 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 RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem w kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć przez pojęcia: „zachowanie czystości”, „zachowanie estetycznego wyglądu”, „w obrębie miejsca”, „nie przeszkadzać”, „nie zagrażać innym w sprzedaży”, „materiały i substancje niebezpieczne”. Należy stwierdzić, że są to pojęcia, ocena znaczenia których jest bardzo subiektywna i może być różna w zależności od osoby, która tej oceny dokonuje. Tym samym egzekwowanie tych przepisów jest niemożliwe, w konsekwencji czego uchwała w tym zakresie jest niewykonalna. Ich znaczenie bowiem nie jest oczywiste i obiektywne dla wszystkich. W konsekwencji należy stwierdzić, że tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego w ocenie organu nadzoru przepis § 9 pkt 13 Regulaminu, zgodnie z którym: *Zabrania się przebywania w stanie nietrzeźwości lub w stanie po spożyciu alkoholu (w rozumieniu podanym w art. 46 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. w Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.)) również*

istotnie narusza prawo. Zakazywanie przebywania w stanie nietrzeźwym na danym terenie narusza bowiem art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Ustawa Zasadnicza stanowi bowiem, że każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że wolność ta może podlegać ograniczeniom tylko poprzez przepisy rangi ustawowej. Zatem ograniczanie tej wolności aktem prawa miejscowego jest niedozwolone.

Wreszcie za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 9 pkt 7 Regulaminu, zgodnie z którym: *Zabrania się handlu żywym inwentarzem*. W ocenie organu nadzoru przepis ten istotnie narusza art. 5 w związku z art. 4 i art. 2 pkt 3 ustawy. W myśl 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*. Z kolei przepis art. 2 pkt 3 ustawy przez produkty rolne lub spożywcze rozumie produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny. Załącznik I natomiast zawierający listę produktów rolnych, „o której mowa w artykule 38 Traktatu”, pod pozycją: Rozdział I ujmuje na tej liście w pierwszej kolejności „Zwierzęta żywe”. Tym samym wykluczenie możliwości handlowania przez rolników „żywym inwentarzem” narusza w sposób istotny prawo.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/877/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu - we wskazanej 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego