



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.144.2022

Katowice, 17 lutego 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/699/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 3 ust. 1 i art. 4 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” oraz z ust. 3 i 4 Załącznika do uchwały Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3000).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 stycznia 2022 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXIII/699/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 3 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

- 1. Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały.*
- 2. 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.*

Zgodnie z 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.*

W przepisie art. 6 ustawy przewidziano, iż *Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym*. Ponadto, na podstawie 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.*

Uchwała podjęta na podstawie powyższych przepisów ustawy jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada Miasta 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 – 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* (zob. uzasadnienie do projektu ustawy, Druk nr 1612 - Poselski projekt ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w soboty i niedziele przez rolników i ich domowników, <https://www.sejm.gov.pl> (Strona główna, Prace Sejmu, Druki sejmowe, Druk nr 1612). 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, tj. miejscu, które daje gwarancje nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca, czy też np. wydzielenie miejsca na funkcjonującym 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 i to z zastrzeżeniem, że przedmiotem tego handlu mogą być wyłącznie *produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym.*

Tylko wówczas działanie organu stanowiącego będzie czyniło zadość zacytowanemu powyżej art. 4 ustawy. Dopiero prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy.

W przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku (bądź hali targowej) regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą lub stanowić część regulaminu tego targowiska (bądź hali targowej). Nienależnie od wybranej formy, przy uchwalaniu regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników na podstawie art. 5 ustawy pod uwagę musi być wzięty regulamin targowiska/hali targowej określający tryb i zasady korzystania z tego obiektu. Obie uchwały są aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego. Oznacza to, że w przypadku wyznaczenia miejsca do handlu dla rolników i ich rodzin na istniejącym targowisku - uchwała określająca zasady prowadzenia handlu nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu targowiska. Regulacje obu tych uchwał muszą być spójne i nie mogą zwierać wykluczających się regulacji. W przeciwnym razie dojdzie do sytuacji, w której dwa równorzędne akty regulują tę samą materię, co stoi w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego – nakazującą tworzenia przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości, co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem z uwzględnieniem przy uchwalaniu kolejnych uchwał przez Radę Miasta aktów prawnych już obowiązujących na jej terenie.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały należy wskazać, że z treści jej § 1 wynika, że Rada Miasta Gliwice do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników wyznaczyła: w piątki – targ przy ul. Lipowej, a w soboty – giełdę samochodową przy ul. Błonie 12. Jak już wyżej podniesiono - w takim przypadku uchwała nie może być podejmowana w oderwaniu od regulaminu targowisk. Tymczasem, zgodnie z ust. 3 Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice (przyjętego uchwałą Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice, (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 3000) -*Uprawnionymi do handlu na targowiskach są osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące działalność gospodarczą w zakresie handlu, producenci płodów rolnych, ogrodniczych i sadowniczych, użytkownicy ogrodów działkowych i przydomowych, zbieracze runa leśnego i owoców leśnych oraz osoby posiadające uprawnienia do wykonywania rzemiosła lub trudniące się wytwórczością ludową bądź artystyczną.* Dodatkowo z ust. 2 i ust. 6 omawianego Regulaminu wynika odpowiednio, że *Targowiska czynne są w dniach i godzinach ustalanych przez Zarządcę targowisk oraz Miejsca – stanowiska handlowe w obrębie, których może być prowadzona sprzedaż wyznacza Zarządca targowisk.* A zatem wskazany Regulamin - nie dotyczy prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Ponadto z jego ust. 4 wynika, że na targowiskach może być prowadzona sprzedaż detaliczna i hurtowa wszelkich towarów dopuszczonych do sprzedaży na podstawie i warunkach określonych przepisami prawa.

Powyższe oznacza, iż Rada Miasta nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 3 ust. 1 ustawy, gdyż nie wyznaczyła miejsca dedykowanego do handlu w piątki i soboty dla rolników i ich domowników w sposób indywidualny, lecz wskazała miejsca, w których odbywa się handel na innych (ogólnych) zasadach, w tym w dniach i godzinach oraz w miejscach wyznaczonych przez Zarządcę targowiska. Nie uwzględniła również art. 4 ustawy, ponieważ w wyznaczonych

przedmiotową uchwałą miejscach przedmiot handlu nie jest ograniczony do produktów wymienionych w tym przepisie ustawy.

Przyjęte przez Radę Miasta regulacje przedmiotowej uchwały powinny polegać na wyznaczeniu miejsca w określone dni, tj. piątek i sobota – jako przeznaczonego do prowadzenia przez rolników i ich domowników handlu produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym, czego w niniejszej uchwale nie uczyniono.

W tym miejscu należy również zauważyć, że Rada nie odroczyła wejścia w życie przedmiotowej uchwały - przepisem § 3 przewidziała nabycie przez nią mocy obowiązującej po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Publikacja ta nastąpiła 26 stycznia 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 520), co oznacza, że uchwała weszła w życie z dniem 10 lutego br. Do tej daty Rada nie dokonała zmiany uchwały w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice, co oznacza, że obecnie w obiegu prawnym znajdują się obie uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 i art. 4 ustawy. Ponadto jej regulacje pozostają w sprzeczności z przywołanymi powyżej przepisami obowiązującego na terenie Gliwic aktu prawa miejscowego, tj. uchwały Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, stanowiących podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości. 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/OI 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/699/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **24 lutego 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.144.2022

Katowice, dnia 24 lutego 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/699/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 3 ust. 1 i art. 4 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” oraz z ust. 3 i 4 Załącznika do uchwały Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 3000).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 stycznia 2022 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXIII/699/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 3 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

- 1. Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały.*
- 2. 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.*

Zgodnie z 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.*

W przepisie art. 6 ustawy przewidziano, iż *Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.* Ponadto, na podstawie 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.*

Uchwała podjęta na podstawie powyższych przepisów ustawy jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada Miasta 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 – 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* (zob. uzasadnienie do projektu ustawy, Druk nr 1612 - Poselski projekt ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w soboty i niedziele przez rolników i ich domowników, <https://www.sejm.gov.pl> (Strona główna, Prace Sejmu, Druki sejmowe, Druk nr 1612)). 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, tj. miejscu, które daje gwarancje nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca, czy też np. wydzielenie miejsca na funkcjonującym 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 i to z zastrzeżeniem, że przedmiotem tego handlu mogą być wyłącznie *produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym*. Tylko wówczas działanie organu stanowiącego będzie czyniło zadość zacytowanemu powyżej art. 4 ustawy. Dopiero prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy.

W przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku (bądź hali targowej) regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą lub stanowić część regulaminu tego targowiska (bądź hali targowej). Nienależnie od wybranej formy, przy uchwalaniu regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników na podstawie art. 5 ustawy pod uwagę musi być wzięty regulamin targowiska/hali targowej określający tryb i zasady korzystania z tego obiektu. Obie uchwały są aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego. Oznacza to, że w przypadku wyznaczenia miejsca do handlu dla rolników i ich rodzin na istniejącym targowisku - uchwała określająca zasady prowadzenia handlu nie może być podejmowana w oderwaniu od uregulowań regulaminu targowiska. Regulacje obu tych uchwał muszą być spójne i nie mogą zwierać wykluczających się regulacji. W przeciwnym razie dojdzie do sytuacji, w której dwa równorzędne akty regulują tę samą materię, co stoi w sprzeczności z wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasadami: demokratycznego państwa prawnego – nakazującą tworzenia przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, w sposób niebudzący wątpliwości, co do nakładanych praw i obowiązków oraz działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem z uwzględnieniem przy uchwalaniu kolejnych uchwał przez Radę Miasta aktów prawnych już obowiązujących na jej terenie.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały należy wskazać, że z treści jej § 1 wynika, że Rada Miasta Gliwice do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników wyznaczyła: w piątki – targ przy ul. Lipowej, a w soboty – giełdę samochodową przy ul. Błonie 12. Jak już wyżej podniesiono - w takim przypadku uchwała nie może być podejmowana w oderwaniu od regulaminu targowisk. Tymczasem, zgodnie z ust. 3 Regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice (przyjętego uchwałą Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice -*Uprawnionymi do handlu na targowiskach są osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące działalność gospodarczą w zakresie handlu, producenci płodów rolnych, ogrodniczych i sadowniczych, użytkownicy ogrodów działkowych i przydomowych, zbieracze runa leśnego i owoców leśnych oraz osoby posiadające uprawnienia do wykonywania rzemiosła lub trudniące się wytwórczością ludową bądź artystyczną*. Dodatkowo z ust. 2 i ust. 6 omawianego Regulaminu wynika odpowiednio, że *Targowiska czynne są w dniach i godzinach ustalanych przez Zarządcę targowisk oraz Miejsca – stanowiska handlowe w obrębie, których może być prowadzona sprzedaż wyznacza Zarządca targowisk*. A zatem wskazany Regulamin - nie dotyczy prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Ponadto z jego ust. 4 wynika, że *na targowiskach może być prowadzona sprzedaż detaliczna i hurtowa wszelkich towarów dopuszczonych do sprzedaży na podstawie i warunkach określonych przepisami prawa*.

Powyższe oznacza, iż Rada Miasta nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 3 ust. 1 ustawy, gdyż nie wyznaczyła miejsca dedykowanego do handlu w piątki i soboty dla rolników i ich domowników w sposób indywidualny, lecz wskazała miejsca, w których odbywa się handel na innych (ogólnych) zasadach, w tym w dniach i godzinach oraz w miejscach wyznaczonych przez Zarządcę targowiska. Nie uwzględniła również art. 4 ustawy, ponieważ w wyznaczonych przedmiotową uchwałą miejscach przedmiot handlu nie jest ograniczony do produktów wymienionych w tym przepisie ustawy. Przyjęte przez Radę Miasta regulacje przedmiotowej uchwały powinny polegać na wyznaczeniu miejsca w określone dni, tj. w piątek i sobotę – jako przeznaczonego do prowadzenia przez rolników i ich domowników handlu produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym, czego w niniejszej uchwale nie uczyniono.

W tym miejscu należy również zauważyć, że Rada nie odroczyła wejścia w życie przedmiotowej uchwały - przepisem § 3 przewidziała nabycie przez nią mocy obowiązującej po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Publikacja ta nastąpiła 26 stycznia 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 520), co oznacza, że uchwała weszła w życie z dniem 10 lutego br. Do tej daty Rada nie dokonała zmiany uchwały w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z targowisk miejskich znajdujących się na terenie miasta Gliwice, co oznacza, że obecnie w obiegu prawnym znajdują się obie uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 i art. 4 ustawy. Ponadto jej regulacje pozostają w sprzeczności z przywołanymi powyżej przepisami obowiązującego na terenie Gliwic aktu prawa miejscowego, tj. uchwały Nr XXV/527/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, stanowiących podstawę do jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości. 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/OI 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIII/699/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na terenie miasta Gliwice, została podjęta z istotnym

naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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 up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego