

Śląski Urząd Wojewódzki  
40-032 Katowice  
ul. Jagiellońska 25  
NPII.4131.1.310.2022

**URZĄD MIEJSKI  
w Cieszynie**  
Wpł. 01. 04. 2022  
Wysł. .... Załatw. **SEKRETARZ**  
L.dz. **9320** zał. ....

**BIURO RADY MIEJSKIEJ**  
**BRM. 0008.2.2022**  
Wpł. **05-04-2022**  
Podpis .....

Katowice, 2022-04-01

Rada Miejska Cieszyna

INFORMACJA

W załączeniu przesyłam rozstrzygnięcie nadzorcze w całości.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w części znak sprawy NPII.4131.1.310.2022 Wojewody Śląskiego z d.zipx

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-04-01T12:19:27.057Z

Podpis elektroniczny

04/04/22

**Stanisław Zięcki**  
Sekretarz Miasta

**BRM** *12.04.2022* *04.04.22.*

*Do wiadomości*  
*MZD - do ewaluacji*  
*- opracowanie nowego*  
*proj. umowy uwzględn.*  
*zostanie*  
*uchwała prawego*  
*województwa*





## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.310.2022

Katowice, dnia 1 kwietnia 2022 r.

### Rada Miejska Cieszyna

#### 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVII/455/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, w całości, jako sprzecznej 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” w związku art.7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 lutego 2022 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XXXVII/455/22 w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, dalej jako „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi Regulamin miejsc prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części 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.*

Natomiast 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. Jej zapisy mają bowiem charakter generalny - odnoszą się do nieokreślonego kręgu adresatów (tu: rolników i ich domowników zainteresowanych prowadzeniem handlu w Cieszynie, 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.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *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 oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).**

Tymczasem Rada w ust. 5 pkt 1 załącznika do uchwały zobowiązała do przestrzegania regulaminu targowiska. W ocenie organu nadzoru przepis ten istotnie narusza prawo.

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. Niezależnie 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. Należy bowiem zauważyć, że materie regulowane obiema tymi uchwałami są różne. Uchwały różnią się między sobą nie tylko zakresem podmiotowym (jedna z nich dotyczy wszystkich korzystających z obiektu – targowiska, a druga skierowana będzie do konkretnych jego użytkowników – to jest rolników i ich domowników), ale i zakresem przedmiotowym – albowiem w pierwszym wypadku uchwała reguluje zasady i tryb korzystania z targowiska, druga zaś zasady prowadzenia handlu. Rolnicy i ich domownicy – jako korzystający z targowiska będą zatem podlegali regulacjom jednej jak i drugiej uchwały, chyba że rada gminy wprowadzi odpowiednie przepisy dostosowujące lub kolizyjne – wskazujące na to, w jakim zakresie regulamin targowiska będzie ich obowiązywał, a w jakim nie. Należy zauważyć, że obie uchwały są aktami równorzędnymi, tj. aktami prawa miejscowego. W przypadku wyznaczenia miejsca do handlu dla rolników i ich rodzin na istniejącym targowisku zatem - 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 Miejską aktów prawnych już obowiązujących na jej terenie.

W związku z tym, że w przedmiotowej sprawie Rada Miejska do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników wyznaczyła w piątki i soboty wyznaczyła teren obecnego Targowiska i jednocześnie w ust. 5 pkt 1 załącznika do uchwały przewidziała, że uprawnieni do prowadzenia handlu rolnicy i ich domownicy zobowiązani są do przestrzegania regulaminu targowiska, w przedmiotowej sprawie uregulowanej uchwały należy zweryfikować w kontekście regulacji uchwały nr XVIII/202/20 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu sektora C targowiska rolno-spożywczego w Cieszynie "Mój Rynek" (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2020 roku, poz. 4500). Regulamin Targowiska stanowi załącznik do tej uchwały, zwany dalej Regulaminem Targowiska. Żadna z uchwał – ani uchwała w sprawie Regulaminu ani Regulamin Targowiska – nie zawierają przepisów dostosowujących – określających wzajemną relację obu aktów prawnych. Tym samym należy uznać, że do rolników i ich domowników prowadzących handel na Targowisku mają zastosowanie regulacje obu uchwał, albowiem z uwagi na przedmiot ich regulacji – przepisy uchwały nie stanowią wobec przepisów Regulaminu Targowiska przepisów szczególnych. Organ nadzoru dokonując powyższej weryfikacji, uznał że uchwały te w żaden sposób nie korelują ze sobą. Obie bowiem w swych unormowaniach formułują określone nakazy postępowania, jak również nakładają na swych adresatów określone obowiązki. Przy czym niektóre z przepisów załącznika do uchwały dublują przepisy Regulaminu Targowiska – np. ust. 5 pkt 2 załącznika do uchwały powiela i modyfikuje § 3 pkt 2 Regulaminu Targowiska, ust. 5 pkt 3 załącznika do uchwały powiela i modyfikuje § 3 pkt 3 Regulaminu Targowiska, ust. 5 pkt 4 załącznika do uchwały powiela i modyfikuje § 3 pkt 8 Regulaminu Targowiska.



Wreszcie przepis § 3 pkt 6 Regulaminu Targowiska dotyczący okazywania na wniosek kierownika targowiska, administratora targowiska, sprzedawcy biletów lub innych uprawnionych organów i osób, w miejscu prowadzenia sprzedaży, potwierdzenia dokonywania opłat targowych oraz rezerwacyjnych, ale wobec braku regulacji dostosowujących, przepis ten będzie obowiązywał rolników i ich domowników, co w ocenie organu nadzoru, w kontekście hierarchii źródeł prawa jest niedopuszczalne. Tak sytuacja prawna bowiem powoduje brak jasności i określoności prawa, a tym samym narusza art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z ich treścią podstawową zasadą państwa prawnego jest to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. W przedmiotowej sprawie – wobec braku spójności pomiędzy równorzędnymi aktami prawnymi i jednocześnie wobec braku stosownych reguł kolizyjnych - nie sposób wskazać jednoznacznie, nakazy i zakazy o jakiej treści ostatecznie będą wiązać rolników i ich domowników prowadzących handel na Targowisku. W obu uchwałach zostały one uregulowane w sposób odmienny, a czasem i w sposób wzajemnie ze sobą sprzeczny. Brak jednoznacznych reguł postępowania powoduje, że przepisy w lokalnym systemie prawa nie są jasne, a ich egzekwowanie w drodze wykonania obu uchwał stanie się utrudnione.

Z uwagi na wewnętrzną sprzeczność przepisów uchwały i Regulaminu, przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 5 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji, z uwagi na nieprawidłowy sposób realizacji delegacji ustawowej, także art. 7 Konstytucji RP. Naruszenie to ma charakter istotny, co uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Analizując załącznik do przedmiotowej uchwały w zakresie wypełnienia delegacji ustawowej należy stwierdzić że uregulowania zawarte w ust. 4 zawierają powtórzenia definicji ustawowych, czym Rada istotnie naruszyła art. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przepisy regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach – wydane w oparciu o art. 5 ustawy nie obejmują uprawnień rady do formułowania w nim definicji używanych przez ustawodawcę. Naruszenie to dotyczy definicji: rolnika (pojęcie zdefiniowane w art. 2 pkt 1 ustawy) i domownika (pojęcie zdefiniowane w art. 2 pkt 2 ustawy).

Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowo administracyjne. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

W ust. 5 pkt 2 załącznika do uchwały Rada zobowiązała uprawnionych do prowadzenia handlu do przestrzegania przepisów sanitarno - epidemiologicznych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym. W ocenie organu nadzoru, treść ust. 5 pkt 2 załącznika do uchwały, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów sanitarno-sanitarno-epidemiologicznych, przeciwpożarowych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym *Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może*

rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych (...), wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rządu (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14). Przytoczone regulacje Regulaminu dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, czyniąc to bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Prowadzenie handlu podlega opłacie rezerwacyjnej*. W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza zakres delegacji art. 5 ustawy. Przepis ten nie mieści się w zakresie pojęcia *zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach*, a jedynie w takich ramach organ stanowiący gminy został upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje zatem uprawnienie do decydowania o powyższej kwestii. Ponadto wskazać należy, że w Regulaminie, stanowiącym załącznik do uchwały ani też w regulaminie Targowiska Rada nie nałożyła na handlujących rolników i ich domowników obowiązku dokonywania rezerwacji miejsc na targowisku ani też nie określiła zasad ponoszenia takiej opłaty. Stąd też nałożenie obowiązku ponoszenia ww. opłaty jest niezrozumiałe i stanowi działanie bez podstawy prawnej.

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 XXXVII/455/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, 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, 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**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego