



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.176.2023

Łódź, 8 marca 2023 r.

Rada Miejska w Łodzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/2133/23 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu.

Uzasadnienie

W dniu 1 lutego 2023 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 22 lutego 2023 r.

Uchwała Nr LXXII/2133/23 została podjęta między innymi na podstawie art. 3 ust. 1 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. poz. 2290) - dalej ustawa, zgodnie z którymi odpowiednio, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały, oraz rada gminy uchwała regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 3 pkt 1 załącznika Nr 3 do ww. uchwały zatytułowanego „Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników” zwanego dalej „Regulaminem”, zgodnie z którym rolnicy i ich domownicy prowadzący działalność handlową na targowisku zobowiązani są do uiszczenia opłaty eksploatacyjnej.

W ocenie organu nadzoru przy uchwalaniu § 3 pkt 1 Regulaminu doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w art. 5 ustawy, ponieważ upoważnienie do podjęcia niniejszego Regulaminu wynikające z ww. przepisu nie obejmuje możliwości nałożenia opłat na osoby prowadzące handel w wyznaczonych miejscach. Określenie zasad prowadzenia handlu dotyczy kwestii związanych z organizacją samego handlu w rozumieniu art. 2 pkt 4 tej ustawy, czyli procesu sprzedaży polegającego na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Wszelkie inne regulacje należy zatem ocenić jako wykraczające poza delegację ustawową. Artykuł 5 ustawy nie upoważnia Rady do nakładania na osoby prowadzące handel opłat, niewynikających z przepisów ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Należy nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego postanawiają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska w Łodzi nie posiadała upoważnienia do nałożenia na rolników i ich domowników prowadzących działalność handlową na targowisku obowiązku uiszczenia opłaty eksploatacyjnej na podstawie ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Nie można nie zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Należy również stwierdzić, że akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi w piśmie z dnia 1 marca 2023 r. stwierdził, że opłata eksploatacyjna nie jest w żaden sposób związana z opłatą targową, czego organ nadzoru nie kwestionował w ww. zawiadomieniu. Następnie Przewodniczący wyjaśnił, że opłata eksploatacyjna to należność cywilno-prawna uiszczana na podstawie umów zawieranych pomiędzy administratorem/dzierżawcą targowiska a podmiotami prowadzącymi działalność na tym targu. Podkreślenia wymaga, że „Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników” jest aktem prawa miejscowego. Wprowadzenie zatem, w akcie prawa miejscowego, kwestii ustawowo przekazanych do regulacji umownej narusza prawo w sposób istotny. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06.

Zgodnie z § 5 załącznika Nr 3 do uchwały Nr LXXII/2133/23 w sprawach nieuregulowanych niniejszym Regulaminem stosuje się przepisy uchwały Rady Miejskiej w Łodzi Nr XLVIII/986/12 z dnia 12 września 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowisk Miejskich w Łodzi zmienionej uchwałą Nr XXXVII/986/16 z dnia 16 listopada 2016 r.

Paragraf 4 Regulaminu Targowisk Miejskich w Łodzi określa, że na targowisku dozwolone jest prowadzenie sprzedaży artykułów spożywczych i przemysłowych z wyjątkiem:

- 1) prowadzenia gier hazardowych oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań i przetargów;
- 2) sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych, poza wyznaczonymi miejscami w budynkach lub w ich częściach;
- 3) sprzedaży zwierząt;
- 4) prowadzenia w handlu okrężnym sprzedaży:
 - a) produktów leczniczych i wyrobów medycznych, suplementów diety,
 - b) substancji i płynów łatwopalnych, toksycznych i żrących,
 - c) broni, amunicji, materiałów wybuchowych, pirotechnicznych wraz z materiałami pirotechnicznymi widowiskowymi, na których nabywanie, przechowywanie lub użyczenie nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia,
 - d) papierów wartościowych, zagranicznych banknotów i monet będących w obiegu,
 - e) kamieni szlachetnych, metali szlachetnych i przedmiotów z nich wykonanych,
 - f) innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów prawa.

Rada Miejska w Łodzi nie określając bezpośrednio w Regulaminie przedmiotu handlu, a odsyłając jedynie na podstawie § 5 Regulaminu do przepisów Regulaminu Targowisk Miejskich w Łodzi spowodowała w tym zakresie niezgodność regulacji zawartych w Regulaminie z ustawą o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Zgodnie z art. 4 ustawy przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Wyszczególnienie w § 4 Regulaminu Targowisk Miejskich w Łodzi produktów, które nie mogą być przedmiotem handlu na targowisku może wprowadzać w błąd osoby sprzedające na targowisku co do zakresu produktów, które mogą być przedmiotem handlu. Enumeratywnie wymienienie produktów, których sprzedaż na targowisku jest zakazana może być bowiem zrozumiane jako dozwoleńcze wyliczenie produktów, które nie są w Regulaminie wymienione jako zakazane, gdy tymczasem zgodnie z art. 4 ustawy przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym i zdefiniowane w art. 2 pkt 3 ustawy. Powyższe w istotny sposób narusza art. 4 ustawy.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, czy też jej części, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienia dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, mimo że niewypełnienie delegacji ustawowej dotyczy wyłącznie zapisów „Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników”, a nie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na targowiskach miejskich. Uchybienia te rzutują na legalność całej uchwały Nr LXXII/2133/23 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu, ponieważ zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach może odbywać się na podstawie zgodnego z prawem regulaminu.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi