

Łódź, 14 lutego 2022 r.

PNIK-I.4131.174.2022

**Rada Miejska
w Konstantynowie Łódzkim**

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLI/350/22 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z 26 stycznia 2022 r. w sprawie regulaminu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 lutego 2022 r.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLI/350/22 z 26 stycznia 2022 r. Rada Miejska w Konstantynowie Łódzkim przyjęła Regulamin handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą § 1 ust. 4, § 2 ust. 2, § 3 ust. 5, § 4 lit. a, b, c, d, f, i oraz j, § 6 ust. 1 i 4, § 7 ust. 2, 3 i 5 Regulaminu.

W § 1 ust. 4 Regulaminu zapisano, że Administratorem Targowiska jest podmiot działający na podstawie umowy o administrowanie zawartej z Gminą Konstantynów Łódzki.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy (radzie miejskiej) nie przysługuje uprawnienie do decydowania o

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. Należy także nadmienić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zatem Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej (np. gminną jednostkę organizacyjną), a nie wskazywać imiennie oznaczony podmiot wykonujący te zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W analizowanej sprawie wybór konkretnego podmiotu należy zatem do kompetencji Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2072/12 Sąd wskazał, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym, stąd rada gminy nie może w tym zakresie przejmować tych zadań, w tym także określać administratora obiektów użyteczności publicznej.

W § 6 ust. 1 Regulaminu zapisano, że Administrator Targowiska jest uprawniony do ustalania i pobierania opłat rezerwacyjnych (miesięcznych oraz dziennych) niezależnych od opłaty targowej. W § 6 ust. 4 Regulaminu zapisano natomiast, że zasady rezerwacji stanowisk handlowych oraz cennik usług rezerwacyjnych ustala Administrator Targowiska. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej 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. Uprawnienie powyższe organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć zaś jedynie organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Kwestia ustalenia zaś zasad rezerwacji stanowisk handlowych mieści się zaś w delegacji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 ust. 2 Regulaminu zapisano, że spośród istniejących stanowisk rezerwuje się do handlu, o którym mowa w uchwale minimum 33% stanowisk. Z powyższego przepisu wynika, że tylko nieokreślona część targowiska może być przeznaczona do handlu o jakim mowa w ustawie 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). Tymczasem zgodnie z uchwałą Nr XLI/350/22 z 26 stycznia 2022 r. Rady Miejskiej w Konstantynowie

Łódzkim w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i w soboty przez rolników i ich domowników miejsca te wyznaczono na targowisku miejskim „Mój Rynek” w Konstancynie Łódzkim, przy ul. Sucharskiego. W ocenie organu nadzoru z uchwały Nr XLI/350/22 Rady Miejska w Konstancynie Łódzkim z 26 stycznia 2022 r., wydanej na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy, wynika, że teren wyznaczony to cały teren targowiska „Mój Rynek”.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu § 3 ust. 5, § 4 lit. a, b, c, d, f, i oraz j oraz § 7 ust. 2, 3 i 5 Regulaminu doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) 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. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 3 ust. 5 Regulaminu postanowiono, że za jakość sprzedawanych towarów odpowiadają osoby prowadzące handel na stoisku/miejscu handlowym. W § 7 ust. 2 Regulaminu postanowiono natomiast, że administrator nie odpowiada za rzeczy pozostawione lub zaginione na terenie Targowiska. W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 5 i § 7 ust. 2 Regulaminu wkraczają w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

W § 4 lit. a, b, c i d Regulaminu zabroniono sprzedaży określonych produktów. Tymczasem art. 4 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników stanowi już jakie produkty mogą być przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1, a mianowicie mogą to być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym.

Ponadto zabroniono niszczenia zieleni i dewastacji elementów zagospodarowania (§ 4 lit. f Regulaminu), palenia papierosów, spożywania napojów alkoholowych i używania innych środków odurzających (§ 4 lit. i Regulaminu) oraz zanieczyszczania terenu Targowiska oraz zakłócania porządku publicznego (§ 4 lit. j Regulaminu). Tymczasem zakaz niszczenia zieleni wynika z art. 144 Kodeksu wykroczeń. Zakaz dewastacji elementów zagospodarowania wynika z np z art. 124 Kodeksu wykroczeń i 288 Kodeksu karnego. Zakaz spożywania alkoholu w miejscu publicznym jest już wprowadzony w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.). Zakaz palenia tytoniu na targowisku powinien być wprowadzony uchwałą wydaną na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276). Zakaz zażywania środków odurzających wynika z zakazu posiadania tych środków, co stanowi przestępstwo z art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 z późn. zm.). Zakaz zaśmiecania miejsca publicznego wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zakaz zakłócania porządku publicznego wynika natomiast z art. 51 Kodeksu wykroczeń.

W § 7 ust 3 Regulaminu określono uprawnienie Administratora Targowiska oraz uprawnienia związane przetwarzaniem danych osobowych. W ocenie organu nadzoru regulowanie powyższej materii nie znajduje podstawy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 7 ust 5 Regulaminu postanowiono, że w przypadku powtarzającego się nieprzestrzegania obowiązków niniejszego regulaminu Administrator może usunąć Sprzedającego z Targowiska oraz odmówić rezerwacji stanowiska handlowego. W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym, nie zawierających norm prawnych oraz wprowadzających w błąd, a także nie może zawierać sankcji za jego nieprzestrzeganie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na uchybienia przy konstruowaniu treści załącznika do przedmiotowej uchwały (np. § 4 załącznika), w którym nie zostały zachowane podstawowe

zasady techniki prawodawczej wynikające z § 124 w związku § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym jednostkami redakcyjnymi są odpowiednio: paragraf, ustęp, punkt, litera, tiret, podwójny tiret.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Burmistrz Konstantynowa Łódzkiego