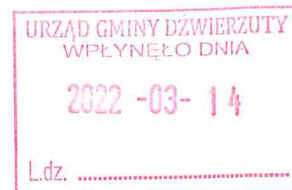


Olsztyn, dnia 11 marca 2022 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKA



PN.4131. 121 .2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXVII/321/22 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz regulaminu tego handlu, w części dotyczącej:

- § 2,
- § 4: części wstępnej zakresie sformułowania” „w szczególności”, pkt 1, pkt 2 pkt 7-10,
- § 6 pkt 1-3, pkt 5 - 7.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 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. z 2021 r. poz. 2290), podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz regulaminu tego handlu. Zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach określa regulamin stanowiący załącznik do uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 lutego 2022 r.

Na wstępie należy nadmienić, iż kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością odpowiednio: w części- w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo - w całości.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały.

Stosownie do 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. W świetle natomiast art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do określenia, w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł, dotyczących sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wynikającą z art. 5 ustawy kompetencja Rady Gminy Dźwierzuty powinna być realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 oraz § 4 Regulaminu, Rada Gminy Dźwierzuty postanowiła odpowiednio, iż nadzór nad targowiskiem sprawuje Referat Gospodarki Terenowej Urzędu Gminy Dźwierzuty oraz, iż uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do:

- posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających status rolnika w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub status ich domownika w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (pkt 1);
- posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość (pkt 2);
- okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży (pkt 7);
- umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach (pkt 8);
- oznaczenia punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy handel sprzedaż oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby (pkt 9);
- używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości, rzetelności ważenia lub mierzenia towarów (pkt 10).

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Dźwierzuty wprowadzając powyższe regulacje, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z powołanych wyżej przepisów ustaw, tj z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestionowane przepisy Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, nie dotyczą bowiem zasad korzystania z obiektów gminnych, ale nakładają obowiązek posiadania przez osoby uprawnione do prowadzenia handlu produktami rolnymi określonych dokumentów lub wykonywania poleceń do czego rada gminy nie posiada kompetencji. W świetle definicji przywołanej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r. o sygn.. akt I GSK 235/21 „zasada”, jest to prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też formuła wyjaśniająca to prawo; norma postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach; podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś. (internetowy Słownik języka polskiego PWN). Nie sposób również

wywieść z powołanych przepisów ustaw upoważnienia do nakładania obowiązku oznaczenia punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy handel sprzedaż oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby, a także określenia sposobu umieszczania ceny na towarach wystawionych na sprzedaż. Ponadto, warunki sprzedaży żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego, w tym informacja o sprzedawcy produktów rolniczych uregulowane zostały w art. 44 a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r., poz.2021 ze zm.). Natomiast materię związaną z jednostkami miary stosowanymi w obrocie kompleksowo reguluje w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2068).

Ponadto należy wskazać, iż użyte w części wstępnej § 4 Regulaminu, sformułowanie „w szczególności” powoduje, iż bez ustawowego upoważnienia, przekazane zostały kompetencje Rady Gminy Dźwierzuty do określenia zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na rzecz innych podmiotów. Kwestionowane sformułowanie stwarza bowiem możliwość wprowadzenia innych, nieokreślonych w uchwale zasad.

W § 6 Regulaminu Rada Gminy Dźwierzuty wprowadziła, w pkt od 1-3, pkt 5-7 zakazy, które zostały uregulowane w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Wśród nich znalazły się zakazy dotyczące prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów. Powyższa materia uregulowana została w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2094 ze zm.) oraz w art. 128 ustawy z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.). Ponadto zakaz wnoszenia oraz używania materiałów i substancji niebezpiecznych, zakaz prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym bez zgody administratora targowiska oraz zakaz wywieszania reklam, reguluje również ustawa Kodeks wykroczeń, odpowiednio w art. 83, art. 60³ oraz art. 63a. Natomiast zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu targowiska zawarty w § 6 pkt 5 Regulaminu, dotyczy materii regulowanej na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.), w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach.

Zamieszczanie zatem w § 6 Regulaminu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin targowiska nie może bowiem ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany, jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym, ponowne wprowadzanie tych zakazów do aktu prawa miejscowego stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ustawy.

Jednocześnie należy wskazać, iż umieszczenie w Regulaminie, postanowień § 2, § 4 pkt 1, pkt 2 pkt 7- 10 oraz § 6 pkt 1-3, 5-7, narusza również przepisy § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016, poz. 283), ponieważ w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego, wydanej na podstawie upoważnienia, reguluje się wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Dźwierzuty
- 2) Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

