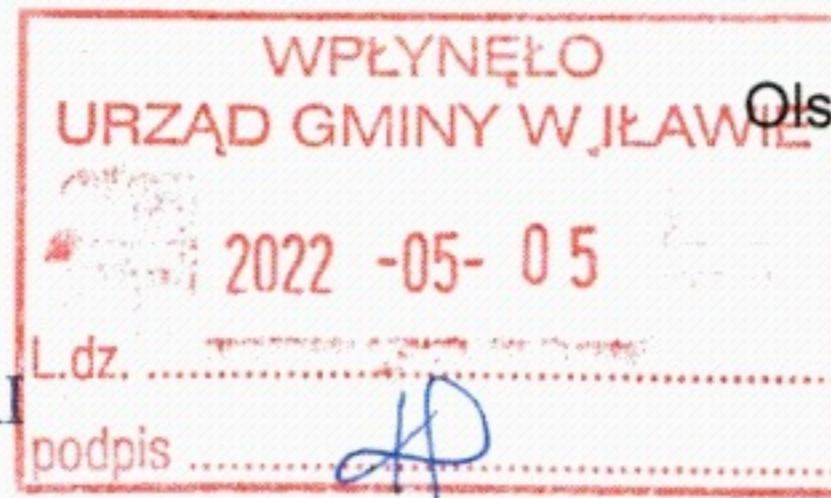




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia

2

maja 2022 r.

PN.4131.205.2022

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XL/379/22 Rady Gminy Ława z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części obejmującej :

- § 1 ust. 2 – 4 załącznika do uchwały,
- § 1 ust. 6 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „lub w miejscach wyznaczonych przez Administratora”
- § 2 ust. 1, ust. 2 pkt 1) i pkt 2), ust. 3 – ust. 5 załącznika do uchwały
- § 2 ust. 6 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowań : „stosować się do poleceń Administratora oraz” i „przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych, bhp i porządkowych”
- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały
- § 4 pkt 1) – pkt 3) i pkt 5) – pkt 7) załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 31 marca 2022 r., Rada Gminy Ława, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15) oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także 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. z 2021 r. poz. 2290), wyznaczyła odpowiednie miejsce na terenie gminy oraz wprowadziła, w formie załącznika do uchwały, Regulamin określający zasady prowadzenia przedmiotowego handlu.

W treści zakwestionowanych przepisów Regulaminu, postanowiono, iż :

- § 1 ust. 2 – 4 załącznika do uchwały - właścicielem miejsca do prowadzenia handlu jest Gmina Ława, nadzór nad miejscem do prowadzenia handlu sprawuje Gmina Ława, administratora miejsca do prowadzenia handlu wyznacza Wójt Gminy Ława
- § 1 ust. 6 załącznika do uchwały - zajmowanie miejsca do prowadzenia handlu oraz ustawiania straganów, ław, stołów, wieszaków i wszelkiego rodzaju sprzętu powinno odbywać się w granicach wyznaczonych stanowisk handlowych lub w miejscach wyznaczonych przez Administratora

- § 2 ust. 1 załącznika do uchwały - uprawnionymi do prowadzenia handlu są rolnicy i ich domownicy
- § 2 ust. 2 pkt 1) i pkt 2) załącznika do uchwały - 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 oraz do posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość
- § 2 ust. 3 załącznika do uchwały - osoby dokonujące sprzedaży w miejscu do prowadzenia handlu są obowiązane oznaczyć wyznaczone miejsce do prowadzenia handlu imieniem i nazwiskiem, adresem zamieszkania lub nazwą zakładu (firmy)
- § 2 ust. 4 załącznika do uchwały - osoby prowadzące handel zobowiązane są na towarach wystawionych do sprzedaży umieszczać ceny w sposób zapewniający proste i nie budzące zastrzeżeń informacje o ich wysokości
- § 2 ust. 5 załącznika do uchwały - do ważenia i mierzenia towarów powinny być używane jednostki miar obowiązujące w obrocie towarowym, tj. szt., kg, metr, litr i ich pochodne, przy czym narzędzia pomiarowe powinny być ustawiane lub użytkowane w ten sposób aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia i mierzenia
- § 2 ust. 6 załącznika do uchwały - osoby prowadzące handel obowiązane są stosować się do poleceń Administratora oraz przestrzegać niniejszego Regulaminu, przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych, bhp i porządkowych
- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały – na terenie miejsca do prowadzenia handlu prowadzona będzie sprzedaż produktów rolnych, spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym
- § 4 pkt 1) – pkt 3) i pkt 5) – pkt 7) załącznika do uchwały - w miejscu do prowadzenia handlu zabrania się prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów, wnoszenia oraz używania materiałów i substancji niebezpiecznych, sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów, zaśmiecania i zanieczyszczania terenu, prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym bez zgody Administratora, wywieszania reklam bez zgody Administratora.

W ocenie organu nadzoru, ww. postanowienia, w zakwestionowanym zakresie, uchwalone zostały z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Następnie zgodnie z art. 5 ww. 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. Ponadto, art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powołany wyżej przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 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 obowiązującego 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. Kompetencja wynikająca z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników powinna być zatem realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyli regulować zasady korzystania przez użytkowników targu z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wskazać należy, że 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 przekroczone przyznane kompetencje albo - w całości.

Mając na uwadze powyższe, w odniesieniu do badanej uchwały, zakwestionować należy we wskazanym zakresie, przepisy § 1 ust. 2, ust. 3, ust. 4 i § 2 ust. 6 Regulaminu, określające właściciela, podmiot sprawujący nadzór i dotyczące administratora miejsca, w tym – przyznające temu podmiotowi możliwości wydawania niedookreślonych bliżej, wiążących poleceń, jako wykraczające poza delegację ustawową, niestanowiące zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej.

Ponadto, bez podstawy prawnej, uchwalono przepisy § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do prowadzenia handlu oraz kategorii produktów, które mogą podlegać sprzedaży w ramach prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Określenie podmiotów uprawnionych, jak również ustalenie tego, co może być przedmiotem handlu, o którym mowa w ustawie, stanowi materię ustawową uregulowaną w art. 4 w zw. z art. 1 pkt 3 ustawy. W myśl powołanych przepisów, 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, przy czym – pod pojęciem produktów rolnych lub spożywczych, rozumieć należy produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do powtarzania lub modyfikowania w treści aktu prawa miejscowego, kwestii uregulowanych kompleksowo w ustawie. Takie postępowanie wykracza poza delegację ustawową organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Analogicznie ocenić należy treść § 2 ust. 2 pkt 1) i pkt 2) kwestionowanego Regulaminu. W ocenie organu nadzoru, nałożenie obowiązku posiadania lub okazywania

dokumentów potwierdzających status rolnika lub domownika albo dokumentu tożsamości na podmioty handlujące na targowisku, nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego art. 3 oraz art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność określonych organów. Ustawy te nie przyznają kompetencji w tym zakresie organowi samorządu. Nie bez znaczenia dla takiej oceny jest i to, że dokument tożsamości osoba handlująca obowiązana jest okazywać jedynie uprawnionym organom i instytucjom (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. III SAWr 96/14).

Z tych samych względów, jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z ww. ustawy, należy uznać postanowienia aktu prawa miejscowego, nakładające obowiązki w zakresie oznaczenia miejsca sprzedaży (w sposób wskazany w § 2 ust. 3 Regulaminu, regulacje dotyczące umieszczania cen, stosowania jednostek miar – przyjęte w treści § 2 ust. 4 i ust. 5 Regulaminu.

Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019r. poz. 178), a także przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2021 r., poz. 2068 z późn.zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Pierwsza z powołanych ustaw, szczegółowo reguluje zagadnienia dotyczące legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar, kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, kompetencji i zadań organów administracji rządowej właściwych w sprawach miar, zwanych dalej "organami administracji miar" oraz sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy. Ustawa Prawo o miarach, w art. 4 stanowi, że w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Cytowany przepis ustawy wprowadza więc zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie. Powtarzanie lub modyfikowanie obowiązujących regulacji ustawowych jest niedopuszczalne.

Ponadto, także zakazy zamieszczone w treści § 4 załącznika do uchwały, powielają obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe. Wskazać należy, że kwestie dotyczące zakazów prowadzenia gier hazardowych i losowych bez zezwolenia wydanego na podstawie odrębnych przepisów, zakazów sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów, unormowane zostały 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.). Zakaz wnoszenia oraz używania materiałów i substancji niebezpiecznych wprowadzony został w art. 83 ustawy Kodeks wykroczeń, zakaz prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym bez zgody administratora targowiska reguluje art. 60³ ustawy Kodeks wykroczeń, natomiast zakaz wywieszania reklam wynika z art. 63a wskazanej ustawy. Jednocześnie zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu targowiska, 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.

Organ nadzoru podnosi, iż zamieszczanie w treści uchwały podejmowanej w sprawie zasad korzystania z targowiska zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, nie może ponownie regulować obowiązków wynikających

z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowana jako informator o innych, powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Ponowne wprowadzanie tych zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym narusza prawo.

Ostatecznie też, regulacja zawarta w § 2 ust. 6 Regulaminu, wprowadzająca obowiązek stosowania przez osoby prowadzące handel, przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych, bhp i porządkowych, nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących wymienione powyżej kwestie, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak wskazuje się 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 (...) 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 rzędu (...)” (por.m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r.).

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Iława
- Wójt Gminy Iława


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki