



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 maja 2022 r.

Poz. 2415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.229.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 maja 2022 r.

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 L/395/2022 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu, w części obejmującej:

- § 2 załącznika do uchwały
- § 3 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały
- § 4 ust. 2 pkt 1), pkt 2), pkt 4), pkt 7) - pkt 10) załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 8 kwietnia 2022 r., Rada Miejska w Gołdapi, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15) 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 do prowadzenia wskazanego w ustawie handlu oraz wprowadziła, w formie załącznika do uchwały, Regulamin handlu przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu.

W treści zakwestionowanych przepisów Regulaminu, postanowiono, iż :

- § 2 załącznika do uchwały - na Targowisku Miejskim, bez wymaganej opłaty targowej, mogą być sprzedawane w piątki i soboty wyłącznie produkty rolne, spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym,
- § 3 ust. 3 załącznika do uchwały - na targowisku obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych i gier hazardowych,
- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały - uprawnionymi do prowadzenia handlu na targowisku są rolnicy i ich domownicy,
- § 4 ust. 2 pkt 1), pkt 2) i pkt 7) załącznika do uchwały - uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są 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, do posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość, a także - do okazywania dokumentów na żądanie przedstawicieli właściwych organów,

- § 4 ust. 2 pkt 4) załącznika do uchwały - uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, przeciwpożarowych, innych przepisów obowiązujących w obrocie towarowym,
- § 4 ust. 2 pkt 8) załącznika do uchwały - uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do umieszczania w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach,
- § 4 ust. 2 pkt 9) załącznika do uchwały - uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną legalizację,
- § 4 ust. 2 pkt 10) załącznika do uchwały - uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do oznaczenia punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby.

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 uprawnionych 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 przekroczono przyznane kompetencje albo - w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż bez podstawy prawnej, uchwalono przepisy § 2 i § 3 ust. 3 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 § 4 ust. 2 pkt 1), pkt 2) i pkt 7) kwestionowanego Regulaminu. W ocenie organu nadzoru, nałożenie obowiązku posiadania oraz 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. Z przepisów prawa powszechnie obowiązującego wyższej niż uchwała rangi, jednoznacznie wynika jaki dokument i komu obowiązana jest okazać osoba handlująca na targowisku.

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 § 4 ust. 2 pkt 10) Regulaminu), regulacje dotyczące umieszczania cen, stosowania urządzeń pomiarowych z ważną cechą legalizacji - przyjęte w treści § 4 ust. 2 pkt 8) i pkt 9) Regulaminu.

Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. 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, 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 spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, wprowadzony został 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.).

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, zakwestionować należy treść przepisu § 4 ust. 2 pkt 4) Regulaminu, wprowadzającego obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, przepisów przeciwpożarowych i innych przepisów obowiązujących w obrocie towarowym, gdyż nie znajduje to 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 podstawowych 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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki