



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 maja 2023 r.

Poz. 3580



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.197.2023**

z dnia 18 maja 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/279/2023 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz określenia zasad do prowadzenia tego handlu w wyznaczanym miejscu, w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 4 i pkt 8, § 4 ust. 2, § 5, § 6 oraz § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały**

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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/279/2023 Rady Gminy Żyrzyn z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz określenia zasad do prowadzenia tego handlu w wyznaczanym miejscu, w części obejmującej § 2 ust. 2 pkt 4 i pkt 8, § 4 ust. 2, § 5, § 6 oraz § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXIV/279/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Żyrzyn wyznaczyła miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (§ 1) oraz określiła regulamin handlu przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu (§ 2). Regulamin stanowi załącznik Nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m. in. art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 2290) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołane przepisy ustawy stanowią, że miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały (art. 3 ust. 1). Wyznaczając miejsce, o którym mowa w ust. 1, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum danej gminy lub miasta lub bliską lokalizację miejsc atrakcyjnych turystycznie (art. 3 ust. 2). 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 (art. 5).

W art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawa o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W myśl § 2 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały, uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do *przestrzegania przepisów sanitarno – epidemiologicznych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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 kwestie sanitarne oraz ochrony przeciwpożarowej, 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 2014r., III SA/Wr 96/14).

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Powyższa argumentacja uzasadnia również stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którą sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się *zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, a w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*.

Odsyłanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego do „innych obowiązujących przepisów”, bliżej niesprecyzowanych „przepisów odrębnych” nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Gminy.

Jak stanowi § 2 ust. 2 pkt 8 Regulaminu, uprawnieni do prowadzenia handlu zobowiązani są do *umieszczenia w sposób widoczny cen na oferowanych do sprzedaży towarach*.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi modyfikację art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), zgodnie z którym 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.

Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin określający zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników, powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona od daty określonej w ustawie.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany.

Zgodnie z § 5 Regulaminu, *w wyznaczonym miejscu prowadzenia handlu obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych*.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższego zakazu wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakaz ten jest normowany przepisami ustawowymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż: *„z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”*.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się także m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003r. II SA/Wr 2572/02.

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym targowiska.

W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazu nie może następować na podstawie regulaminu handlu na targowisku uchwalanego przez radę gminy.

Wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14).

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zamieszczanie w regulaminie targowiska zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwała nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowana jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tego zakazu nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników.

*Jak stanowi § 6 Regulaminu upoważnionymi do przeprowadzenia kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu są pracownicy Urzędu Gminy Żyrzyn działając na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Żyrzyn oraz inne podmioty uprawniony na mocy odrębnych przepisów (ust. 1); na żądanie kontrolującego osoby dokonujące sprzedaży są zobowiązane okazać dokumenty potwierdzające ich uprawnienia do prowadzenia działalności handlowej w zakresie sprzedaży produktów rolnych, spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonego w gospodarstwie rolnym (ust. 2).*

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z 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. Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej, upoważnienia dla Rady do stanowienia w kwestii podmiotu wykonującego to zadanie.

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać administratora targowiska (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W konsekwencji Rada Gminy nie jest również upoważniona do wyznaczania zasad przeprowadzania kontroli w gminnych obiektach użyteczności publicznej z upoważnienia podmiotu administrującego tym obiektem, jak również uprawnień przysługujących kontrolerom.

W myśl § 7 Regulaminu, *osoby nieprzestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z targowiska.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia, gdyż w ramach przysługujących jej kompetencji nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Podobnie należy ustalać zakres upoważnienia do określenia w drodze regulaminu zasad prowadzenia handlu przez rolników w wyznaczonych miejscach.

W pojęciach „zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oraz „zasady prowadzenia handlu” (użytych w art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników) nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie wprowadzonych zakazów i nakazów.

Przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone jakimikolwiek sankcjami, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/279/2023, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Żyrzyn,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Żyrzyn