



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2022 r.

Poz. 5882

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.432.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 16 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LVI/3/2022 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2
- § 2 ust. 2 oraz
- § 3

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 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 o której mowa na wstępie. Zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu do handlu, na targowisku miejskim w Mrągowie określa regulamin stanowiący załącznik do uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 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. 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.

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. Wynikająca z art. 5 ustawy kompetencja Rady Miejskiej w Mrągowie powinna być realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 ust. 2 Regulaminu Rada Miejska w Mrągowie postanowiła, iż targowisko administrowane jest przez zarządcę, z którym Gmina Miasto Mrągowo zawarła stosowną umowę. Nadzór nad funkcjonowaniem targowiska sprawuje Burmistrz Miasta Mrągowo.

Kwestionowany przepis Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, nie dotyczy zasad korzystania z obiektów gminnych, ma charakter jedynie informacyjny, zawiera informację o administratorze targowiska i podmiocie sprawującym nadzór nad targowiskiem. Powyższa regulacja nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Należy wskazać, że akt prawa miejscowego - jak każdy akt normatywny - ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (apeli, postulatów, informacji, itd.). Regulacja ta nie mieści się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w ustawie. Treści powyżej wskazanego przepisu Regulaminu, nie sposób zaliczyć do "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". Użycie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcia "zasady i tryb korzystania" sprawia, że organ gminy uprawniony jest wyłącznie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, a nie przepisów informacyjnych. Nadto, żaden inny przepis ustawowy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowym akcie. W świetle powyższego zatem § 1 ust. 2 Regulaminu należy ocenić, jako podjęty z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W treści § 2 ust. 2 Regulaminu, Rada dopuściła w razie uzasadnionej konieczności zarządzenie wcześniejszego zakończenia sprzedaży w danym dniu i opuszczenia targowiska lub jego części.

Analizując powyższy przepis należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie „w razie uzasadnionej konieczności”, jest zbyt ogólne i nieprecyzyjne przez co może być interpretowane oraz stosowane przez wykonawcę tego przepisu niezgodnie z intencją organu stanowiącego. Przepisy prawa miejscowego, w świetle stanowiska judykatury oraz doktryny muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienie Regulaminu nie spełnia tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Uchwalone przepisy § 3 ust. 1 Regulaminu dotyczą kategorii produktów, które mogą być sprzedawane w ramach prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Wskazać należy, że określenie tego, co może być przedmiotem handlu, stanowi materię ustawową, uregulowaną w art. 4 w zw. z art. 2 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 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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 ww. delegację ustawową organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle § 3 ust. 2 Regulaminu, sprzedaż powinna odbywać się zgodnie z wymogami określonymi w przepisach odrębnych.

Odnosząc się do powyższego przepisu należy wskazać, iż brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu, artykułowanego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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. Powinność przestrzegania innych przepisów, obowiązujących w obrocie towarowym, wynika wprost z przepisów ustaw

i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Miejską w Mrągowie kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por.m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r.).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia zakresie, uznać należało za konieczne i uzasadnione.

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.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki