



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 9 grudnia 2022 r.

Poz. 5559

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.428.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 7 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 XLVI.305.2022 Rady Gminy Miłki z dnia 26 października 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: § 1 ust. 2, § 3 oraz § 5.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Miłki działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 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), wyznaczyła miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz w załączniku do uchwały wprowadziła regulamin określającego zasady prowadzenia tego handlu, dalej jako załącznik.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, istotnie narusza prawo.

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. Zgodnie natomiast 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. W myśl zaś 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.

Przywołany przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do wydania aktu prawa miejscowego i określenia w nim, w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalenia obowiązujących reguł zachowania się i 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. Zatem kompetencja, wynikająca z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, powinna być 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.

Mając na względzie poczynione wyżej rozważania, postanowienia zawartego w § 1 ust. 2 załącznika, że targowisko w Miłkach przy ul. Giżyckiej zlokalizowane na działce nr 68/20 w obrębie ewidencyjnym Nr 11 jest administrowane nadzorowane przez Wójta Gminy Miłki, nie można zaliczyć do zasad, bądź trybu

korzystania z miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Tym samym, z uwagi, że regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy ją wyeliminować z obrotu prawnego.

Z tej samej przyczyny z obrotu prawnego należy również wyeliminować postanowienia § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 załącznika, 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 § 3 ust. 2 załącznika, wskazano, że 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 żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Natomiast w § 5 ust. 2 pkt 4 Rada Gminy postanowiła, że uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani 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 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 rzędu" (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r.).

W § 5 ust. 2 pkt 1 - pkt 2 i pkt 7 załącznika, Rada Gminy postanowiła, że uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani 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) oraz okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży (pkt 7).

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 SA/Wr 96/14).

W § 5 ust. 2 pkt 8 - pkt 9 załącznika, Rada Gminy Miłki zawarła postanowienia zobowiązujące uprawnionych do prowadzenia handlu do: umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach (pkt 8) oraz 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 9).

Należy wskazać, że 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.

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 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym narusza prawo.

Powyższe należy odnieść również do postanowień zawartych w § 5 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 zawierających zobowiązanie dla osób uprawnionych do prowadzenia handlu do zachowania czystości w obrębie zajmowanego stanowiska zarówno w trakcie sprzedaży jak i po jej zakończeniu oraz uprzątnięcia zajmowanego miejsca po zakończeniu handlu.

Należy wskazać, że powyżej wskazane nakazy zostały unormowane (a contrario) w art. 145 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.), zgodnie, z którym kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.

Odnosząc się do ostatniego z kwestionowanych niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym postanowień, tj. § 5 ust. 2 pkt 3 załącznika, zobowiązującego osoby uprawnione do prowadzenia handlu do przestrzegania regulaminu targowiska należy wskazać, iż przepis ten jest bezprzedmiotowy. Skoro bowiem regulamin targowiska jest aktem prawa miejscowego, to do stosowania się do jego postanowień zobowiązani są wszyscy użytkownicy targowiska.

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