



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 22 maja 2023 r.

Poz. 1474

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.46.2023 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40) stwierdzam nieważność § 4 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXIX/223/2023 Rady Gminy w Przewozie z dnia 30 marca 2023r. 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 na wyznaczonym miejscu, stanowiącego Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 marca 2023r. Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę 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 na wyznaczonym miejscu. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r., poz. 40) oraz art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021r., poz. 2290).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023r.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 u.s.g.). Prawodawca ustawą z dnia 29 października 2021r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz.U. z 2021r., poz. 2290, dalej jako: „ustawa o prowadzeniu handlu przez rolników”) wprowadził obowiązek wyznaczenia przez radę gminy miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (art. 3 ust. 1 ww. ustawy). Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników wyznaczenie miejsca, o którym mowa powyżej, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Wyznaczając miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników 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 ww. ustawy). W myśl art. 5 tej 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 powyższego regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego. Zakres regulacji regulaminu został wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu. Natomiast handel jest ustawowo definiowany jako proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Rada gminy nie jest upoważniona do

podjęcia aktu, w którym ustali dowolne regulacje obowiązujące w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu. Regulamin nie może obejmować zagadnień, które kształtowane są normami ustawowymi. Dotyczy to rodzaju prowadzonej w wyznaczonym miejscu działalności, którą jest handel produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym, ale także kręgu uprawnionych do prowadzenia handlu, którymi z mocy ustawy mogą być rolnicy i ich domownicy.

Należy również pamiętać, że 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że załącznik nr 2 „Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu” do uchwały nr XXXIX/223/2023 w części istotnie narusza prawo, tj. art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

Rada Gminy w Przewozie w § 4 załącznika nr 2 przyjęła że „Uprawnionymi do prowadzenia handlu są rolnicy i ich domownicy” W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznanych lokalnemu prawodawcy nie mieści się uregulowanie katalogu osób uprawnionych do prowadzenia handlu. Zakres regulacji regulaminu został bowiem wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu (art. 5 ww. ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników), zaś uprawnionymi do prowadzenia handlu z mocy ustawy są rolnicy i ich domownicy (zdefiniowani w art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 2 ww. ustawy). Rada zatem wykroczyła poza upoważnienie udzielone jej w art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru przypomina, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie powtarza się ani nie modyfikuje przepisów ustawowych. Należy pamiętać, że wedle § 137 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283), że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych, bowiem jest to normatywnie zbyteczne, a zarazem dezinformujące (szer. D. Szafrński, Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, Warszawa 2016; S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2021). 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 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 października 2014r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14). Należy tutaj wskazać, że § 3 załącznika nr 2, zgodnie z którym „przedmiotem handlu mogą być jedynie produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym” stanowi powtórzenie art. 4 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt