



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 5949



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 368 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 10 października 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/299/2023 Rady Gminy Firlej z dnia 22 września 2023r.
w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich
domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników
i ich domowników, w części obejmującej ust. 2, ust. 6 w brzmieniu: „w szczególności”, ust. 6 tiret
pierwsze i czwarte 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 LXI/299/2023 Rady Gminy Firlej z dnia 22 września 2023r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części obejmującej ust. 2, ust. 6 w brzmieniu: „w szczególności”, ust. 6 tiret pierwsze i czwarte regulaminu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXI/299/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2023r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Firlej wyznaczyła miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (§ 1) oraz ustaliła regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w brzmieniu określonym w załączniku Nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy 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).

Powołane przepisy ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników stanowią zaś, 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).

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.

Zgodnie z ust. 2 regulaminu, *zarządcą miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników jest Wójt Gminy Firlej.*

Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie tych przepisów Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Żaden przepis ustawy nie upoważnia 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 wyprowadzić 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).

Jak stanowi ust. 6 regulaminu, uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani *w szczególności* do (...).

Użycie w powyższej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Rada gminy winna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja - sformułowana w taki sposób, aby podmioty prowadzące handel produktami rolnymi lub spożywczymi w miejscach wyznaczonych niniejszą uchwałą, nie miały wątpliwości co do zasad obowiązujących na terenie tych obiektów użyteczności publicznej.

Zgodnie z ust. 6 regulaminu uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani do *umieszczania w sposób widoczny cen na produktach oferowanych do sprzedaży* (tiret pierwsze).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia przyznany Radzie Gminy i 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 art. 4 ust. 1 ww. ustawy, 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.

Ponadto, w myśl art. 4 ust. 4 ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, minister właściwy do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób uwidaczniania cen towarów i usług, w tym cen jednostkowych towarów (usług),
- 2) wykaz towarów, w przypadku których nie jest wymagane uwidocznienie ceny jednostkowej towarów (usług) - mając na uwadze potrzebę zapewnienia dostępności informacji o cenie, a także uwzględniając przypadki, gdy uwidocznienie ceny jednostkowej towaru (usługi) nie byłoby przydatne ze względu na rodzaj lub przeznaczenie towaru (usługi).

Ustawa zastrzega zatem kompetencję do wskazania przypadków braku wymogu uwidocznienia cen jednostkowych dla ministra właściwego do spraw gospodarki. W powyższym zakresie ustawa nie przyznaje natomiast żadnych kompetencji radzie gminy.

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.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 września 2023r., sygn. akt. III SA/Kr 212/23.

Zgodnie z ust. 6 regulaminu uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani do *przestrzegania przepisów sanitarno- epidemiologicznych, przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym* (tiret czwarte).

W ocenie organu nadzoru przytoczona wyżej regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu jakim jest uchwała, nie może odsyłać do bliżej niesprecyzowanych obowiązujących przepisów hierarchicznie wyższych, w tym ustaw dotyczących kwestii sanitarno-epidemiologicznych czy przeciwpożarowych, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

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. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych dotyczących sprzedaży produktów, wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] 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*” (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 20214 r., III SA/Wr 96/14).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXI/299/2023 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 Firlej
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Firlej