



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 lutego 2025 r.

Poz. 1043



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.37.2025

Lublin, dnia 18 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/51/25 Rady Gminy Zalesie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 5 pkt 2 w brzmieniu: „umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach”, pkt 3-4 i pkt 6-7 oraz § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/51/25 Rady Gminy Zalesie z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu, w części obejmującej § 1 ust. 3, § 5 pkt 2 w brzmieniu: „umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach”, pkt 3-4 i pkt 6-7 oraz § 7 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/51/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zalesie przyjęła regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym do prowadzenia handlu miejscu zlokalizowanym przy ul. Słonecznej 1, 21-512 Zalesie, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. 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).

Przepisy ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników 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).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. 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 brzmieniem § 1 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *zarządcą miejsca wyznaczonego do prowadzenia handlu dla rolników i ich domowników w piątki i soboty jest Wójt Gminy Zalesie.*

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 zarządcy/administradora 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 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W myśl § 5 pkt 2 Regulaminu, rolnicy i ich domownicy uprawnieni do prowadzenia handlu w wyznaczonym miejscu są zobowiązani do *oznaczenia swojego miejsca sprzedaży w sposób identyfikujący gospodarstwo rolne, z którego towary przeznaczone na sprzedaż pochodzą; umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach.*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „umieszczenia w sposób widoczny ceny na oferowanych do sprzedaży towarach” 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 umożliwiającą 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 2023 r., sygn. akt. III SA/Kr 212/23.

Stosownie do § 5 pkt 3 Regulaminu, rolnicy i ich domownicy uprawnieni do prowadzenia handlu w wyznaczonym miejscu są zobowiązani do *używania urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości, rzetelności ważenia lub mierzenia towarów.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników. Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2063) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W § 5 pkt 4 oraz pkt 6-7 Regulaminu Rada postanowiła, iż rolnicy i ich domownicy uprawnieni do prowadzenia handlu w wyznaczonym miejscu 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 społecznych 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 4), posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość (pkt 6), okazywania na żądanie osób uprawnionych dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży (pkt 7).*

W ocenie organu nadzoru nałożenie na uprawnionych do prowadzenia handlu obowiązku posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających status rolnika lub status domownika, a także dokumentu posiadającego tożsamość oraz okazywania tych dokumentów stanowi przekroczenie upoważnienia przyznanego Radzie w art. 3 oraz art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników i nie mieści się w pojęciu "zasad prowadzenia handlu", do których określenia lokalny prawodawca został upoważniony na podstawie ww. przepisów ustawy.

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 465/22: „*prawo do legitymowania osób przysługuje stosownym organom i instytucjom na podstawie odrębnych przepisów i brak jest podstaw prawnych, aby organ gminy wprowadzał taki obowiązek na poziomie aktu prawa miejscowego*”.

Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 485/23: „*stworzenie w ten sposób uprawnienia do poddania ww. osób procedurze wylegitymowania się stoi w oczywistej sprzeczności z obowiązującymi normami kompetencyjnymi przysługującymi poszczególnym podmiotom w oparciu o przepisy rangi ustawowej. Nie sposób zatem przyznać uprawnienia do legitymowania sprzedawców aktem prawa miejscowego*”.

Zasady prowadzenia handlu mogą dotyczyć kwestii związanych z organizacją samego handlu w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy czyli procesu sprzedaży polegającego na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Nie stanowi to upoważnienia do nakładania na osoby prowadzące handel dodatkowych obowiązków, niewynikających z przepisów ustawy dotyczących posiadania stosownych dokumentów (w tym dokumentu tożsamości), ani też do ograniczania możliwości prowadzenia handlu tylko przez osoby, które takimi dokumentami się legitymują (por. wyrok WSA w Olsztynie z 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 423/22; wyrok WSA w Warszawie z 13 października 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2070/21; wyrok WSA w Kielcach z 26 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 501/22; wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 486/22; wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2022 r., II SA/Ke 465/22).

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przekroczenie

upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu.

W myśl § 7 Regulaminu, *osoby nie przestrzegające postanowień niniejszego regulaminu mogą zostać usunięte z miejsca do prowadzenia handlu.*

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.

W pojęciach "zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej", którym ustawodawca posłużył się w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz "zasady prowadzenia handlu" (użytym 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 w drodze uchwały 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 VIII/51/25 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Zalesie
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Zalesie