



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 27 października 2023 r.

Poz. 5165

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.409.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 24 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Nr L/318/2023 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 27 września 2023 r.** w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu **w części dotyczącej** ust. 2, ust. 4, ust. 6, ust. 7 pkt 1-5 i pkt 7 oraz ust. 8.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, 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 miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz ustaliła Regulamin określający prowadzenia handlu, stanowiący załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Zdaniem organu nadzoru, załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W myśl 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 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.

Dodać również trzeba, że art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wydawnictwo PWN) „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania; ustalony na mocy

jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Natomiast „tryb” zdefiniowano, jako procedurę; system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urządzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Kompetencja wynikająca z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników powinna być zatem realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyli musi regulować zasady korzystania przez użytkowników z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Rada Gminy Gronowo Elbląskie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z ww. przepisów, postanawiając w ust. 1 Regulaminu, że uprawnionymi do handlu w miejscu wskazanym w ust. 2 są rolnicy i ich domownicy w rozumieniu ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. 2021 poz. 2290), sprzedający produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym oraz w ust. 4 załącznika Nr 2 do ww. uchwały, że na targowisku mogą być sprzedawane produkty rolne lub spożywcze w rozumieniu 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) oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym.

Przepisy te dotyczą 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 i nie można ich zaliczyć do zasad, bądź trybu korzystania z miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Regulacje te nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy zatem wyeliminować je z obrotu prawnego.

Dodać też trzeba, że 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 związku 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.

Za niezgodne z prawem należy uznać także postanowienia Regulaminu, które zawierają pojęcia niejasne i nieostre, jak również formułują nakazy lub zakazy postępowania w sposób niedookreślony i nieprecyzyjny. Za takie należy uznać postanowienia ust. 6 Regulaminu, zakładające, że rolnicy oraz ich domownicy przebywający na targowisku powinni wykonywać swoje czynności handlowe w taki sposób, aby nie przeszkadzać i nie zagrażać innym w sprzedaży i zakupie towarów.

Przepisy uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym winny być bowiem jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte w ww. przepisie sformułowania: „... w taki sposób, aby nie przeszkadzać i nie zagrażać innym”, nie czynią zadość powyższym wymogom. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. W kwestionowanej uchwale nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem „w taki sposób, aby nie przeszkadzać i nie zagrażać innym”. Powoduje to sytuację, iż zakres pojęciowy będzie różny w zależności od tego, kto będzie dokonywał jego interpretacji. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia

przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Z uwagi na naruszenie opisanej powyżej zasady rzetelnej legislacji wyeliminować z obrotu prawnego należy również ust. 7 pkt 4 Regulaminu stanowiący, że uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym.

Wskazać ponadto trzeba, że zdaniem organu nadzoru, ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego, aby szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Tym samym, brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego 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 i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Gminy Gronowo Elbląskie kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji 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.

Z uwagi na powyższe podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest również ust. 7 pkt 5 Regulaminu, w myśl którego uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do zachowania czystości w obrębie zajmowanego stanowiska zarówno w trakcie sprzedaży jak i po jej zakończeniu. Wskazany powyżej nakaz został unormowany (a contrario) w art. 145 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), 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.

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. Tym samym cytowany przepis musi być wyeliminowany z obrotu prawnego.

Wadliwe są również inne, poniżej wskazane przepisy ww. Regulaminu:

- ust. 7 pkt 1, w myśl którego uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności 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;
- ust. 7 pkt 2, zgodnie z którym uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość;
- ust. 7 pkt 6, stanowiący, że uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży;
- ust. 8 zakładający, że upoważnionym do weryfikacji statusu rolnika lub domownika jest osoba upoważniona przez Wójta Gminy Gronowo Elbląskie.

W sposób nieuprawniony przytoczone przepisy nie dotyczą zasad korzystania z obiektów gminnych, ale nakładają obowiązek posiadania przez osoby uprawnione do prowadzenia handlu określonych dokumentów oraz ich okazywania, do czego rada gminy nie posiada kompetencji.

W ocenie organu nadzoru, nałożenie w wymienionych, określonych w ust. 7 pkt 1, 2, 6 Regulaminu obowiązków, nie mieści w ramach upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Ponadto, prawo do legitymowania osób, o którym mowa w ust. 8 Regulaminu, w celu ustalenia tożsamości, wynika z przepisów regulujących działalność określonych organów. Ustawy te nie przyznają kompetencji w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek przedstawienia podmiotom wymienionym w ww. postanowieniach uchwały - dokumentu tożsamości, czy innego dokumentu, potwierdzającego statut rolnika czy domownika. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym przyjęto, iż o ile zasadne i mieszczące się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, byłoby nałożenie na podmioty handlujące na targowisku obowiązku przedstawienia dokumentów uprawniających do przebywania na jego obszarze i dokonywania w jego obrębie określonych czynności handlowych i usługowych (np. dowód wniesienia opłaty targowej, dokument potwierdzający rezerwację miejsca), o tyle nałożenie na nich obowiązków tożsamych ze wskazanymi w kwestionowanych postanowieniach Regulaminu, trzeba uznać za daleko idące nadużycie. Zwłaszcza w sytuacji, gdy zostały one ukierunkowane na ustalenie okoliczności, które nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości korzystania z miejsca wyznaczonego do prowadzenia handlu. Nie bez znaczenia dla takiej oceny jest i to, że dokument tożsamości osoba handlująca obowiązana jest okazywać jedynie uprawnionym organom i instytucjom (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Na koniec zakwestionować także należy ust. 7 pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały, który to przepis zobowiązuje osoby uprawnione do prowadzenia handlu do przestrzegania regulaminu targowiska z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Skoro bowiem regulamin *targowiska* jest aktem prawa miejscowego, to do stosowania się do jego postanowień zobowiązani są wszyscy użytkownicy *targowiska*.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki