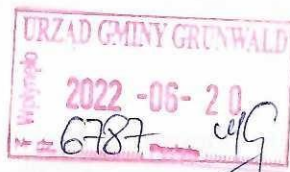




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131. 276 .2022



Olsztyn, dnia 15 czerwca 2022 r.

P. I. Mikolajczyk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 Nr 2 do uchwały Nr L/394/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 22 maja 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz zasad tego handlu, w części dotyczącej:

- § 2
- § 3 ust. 2 oraz
- § 4 pkt 2 i 3.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald powołując się na art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 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), podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz zasad tego handlu. Zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach określa regulamin stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały, zwany w dalszej części Regulaminem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2022 r.

Na wstępie należy nadmienić, iż kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością odpowiednio: w części - w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo - w całości.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Stosownie do art. 5 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 natomiast 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.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do określenia, w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł, dotyczących 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. Wynikająca z art. 5 ustawy kompetencja Rady Gminy Grunwald powinna być realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie należy wskazać, iż 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, oczywiście 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 WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, stwierdził, iż powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

W § 2 Regulaminu, Rada Gminy Grunwald postanowiła, iż na działce, o której mowa w § 1 – bez opłaty targowej - mogą być sprzedawane tylko produkty wskazane w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, tj. produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzielnictwa wytworzone w gospodarstwie rolnym.

W § 3 ust. 2 Regulaminu, zobowiązano prowadzących handel do oznaczenia stanowiska handlowego w sposób widoczny i umożliwiający ich identyfikację.

W świetle delegacji ww. art. 5 ustawy, zakres regulacji regulaminu został wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu. Handel jest zaś ustawowo definiowany jako proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Tym samym rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia aktu, w którym wprowadzi dowolne regulacje obowiązujące w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu. Przede wszystkim regulamin nie może obejmować zagadnień, które kształtowane są normami ustawowymi. Dotyczy to rodzaju prowadzonej w wyznaczonym miejscu działalności, jaką 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.

Wprowadzenie zatem postanowień Regulaminu, § 2, które obejmują przedmiot regulacji ustawowej oraz § 3 ust. 2 nieodnoszących się do zasad prowadzenia handlu, wykracza poza delegację art. 5 ustawy.

W § 4 Regulaminy Rada Gminy wprowadziła zakazy w wyznaczonym do handlu miejscu, odpowiednio w pkt 2 i 3, wprowadzono zakaz zaśmiecania terenu oraz niszczenia urządzeń i obiektów.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

W tym miejscu wskazać należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazuje, iż "z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego". O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02.

Zakaz zaśmiecania terenu określony w kwestionowanych postanowieniach Regulaminu, wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Należy również podkreślić, iż dobrem chronionym w świetle art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również targowiska i inne miejsca przeznaczone do użytku publicznego.

Zakaz, o którym mowa w kwestionowanym pkt 3 § 4 Regulaminu - niszczenia urządzeń i obiektów, odnosi się do niszczenia cudzego mienia, który to zakaz regulują zarówno przepisy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.) - art. 288, jak i ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. Zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń "kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny".

Należy ponadto podkreślić, iż w zakresie przyznanych radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym wykluczone jest ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach wyższego rzędu (zob.m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt: WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r.,

sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt: IV SA/GI 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

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.

Otrzymują:

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

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki