

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.119.2022.DDud**

z dnia 25 października 2022 r.

### **Rada Miejska we Wschowie**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

#### **stwierdzam nieważność**

załącznika nr 2 do uchwały nr XLIII/392/2022 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 22 września 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części dotyczącej: § 6, § 7 w zakresie zwrotu: „oraz dokumentu potwierdzającego tożsamość” oraz § 11.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 września 2022 r. Rada Miejska we Wschowie podjęła uchwałę nr XLIII/392/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu.

Zgodnie z § 3 ww. uchwały zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach określa regulamin stanowiący załącznik nr 2 do uchwały (dalej jako: „regulamin”).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2022 r.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art.18 ust.2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 t.j. z dnia 2022.03.09) oraz art.3 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.2021.2290 z dnia 2021.12.13)”.

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 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz.U. z 2021 r. 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.

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 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że załącznik nr 2 do uchwały nr XLIII/392/2022 w części istotnie narusza prawo, tj. art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

Rada Miejska we Wschowie określiła w § 6 regulaminu katalog osób uprawnionych do prowadzenia handlu. Rada przyjęła, że „Osobami uprawnionymi do prowadzenia do handlu na targowisku są rolnicy i ich domownicy w rozumieniu ustawy z dnia 29 października 2021 roku o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, a szczególności: 1. rolnik w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2021 r. poz. 266, 1535 i 1621) 2. domownik - osoba bliska rolnikowi, która: 1) ukończyła 15 lat 2) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie 3) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy”.

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), zaś uprawnionymi do prowadzenia handlu z mocy ustawy są rolnicy i ich domownicy (zdefiniowani w art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 2). Rada zatem wykroczyła poza upoważnienie udzielone jej w art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników. Ponadto organ nadzoru zauważa oczywistą omyłkę pisarską - zwrot „a szczególności” na końcu zdania wprowadzającego do wyliczenia. Redakcja § 6 regulaminu pozwala jednak przyjąć, że celem lokalnego prawodawcy było posłużenie się zwrotem „a w szczególności”. Również to stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia z art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników. W ocenie organu nadzoru Rada wprowadziła bowiem katalog otwarty podmiotów uprawnionych do prowadzenia handlu i zasugerowała, wbrew jasnemu brzmieniu cytowanej ustawy, zwłaszcza wbrew definicjom legalnym z art. 2 pkt 1 i art. 2 pkt 2, występowanie w niej również innych kategorii rolników i ich domowników, którzy mieliby być objęci normami określonymi w badanym regulaminie.

Rada Miejska we Wschowie w § 7 regulaminu przyjęła, że uprawnieni do prowadzenia handlu 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 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 oraz dokumentu potwierdzającego tożsamość. Rada, wprowadzając obowiązek legitymowania się dokumentem potwierdzającym tożsamość, wykroczyła poza zakres delegacji z art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska we Wschowie nie posiada upoważnienia ustawowego do wprowadzenia obowiązku posiadania przy sobie dokumentów umożliwiających ustalenie czy potwierdzenie tożsamości osoby prowadzącej handel.

Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają np. policjanci czy strażnicy gminni (szer. art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.), art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763)). Ponadto, okazania odpowiedniego dokumentu w celu ustalenia tożsamości osoby mogą również żądać przedstawiciele instytucji (np. urzędnik bankowy, pracownik poczty, kontroler komunikacji miejskiej) przy ściśle określonych czynnościach służbowych. Żadne jednak przepisy nie przewidują obowiązku posiadania przy sobie dokumentu tożsamości przez osoby, które ukończyły 18 lat. Prawodawca w art. 65 § 1 Kodeksu wykroczeń spenalizował umyślne wprowadzenie w błąd organu państwowego lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania co do tożsamości własnej lub innej osoby bądź też co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania (szer. M. Bojarki, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2019).

Wobec powyższego, brak podstaw prawnych, aby taki obowiązek wprowadzać na poziomie aktu prawa miejscowego. W wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1008/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że: „Sąd podziela natomiast zarzuty podniesione „w stosunku do § 6 pkt 1 (obowiązek posiadania przy sobie przez osoby handlujące dowodu) (...). Nie ma również dostatecznego prawnego uzasadnienia nałożenie na osoby prowadzące handel na targowisku obowiązku posiadania przy sobie dowodu tożsamości. Uznając nawet to wymaganie za uzasadnione, np. z punktu widzenia kontroli legalności czynności handlowych prowadzonych na targowisku, należy zakwalifikować ten obowiązek również do materii ustawowej”.

Zgodnie z § 11 regulaminu osoby nieprzestrzegające jego postanowień mogą zostać usunięte z wyznaczonego miejsca na własny koszt. W ocenie organu w pojęciu: „zasady prowadzenia handlu” (art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników) nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie ustanowionych zakazów i nakazów. Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wyłącznie przepisy porządkowe mogą przewidywać sankcje za ich naruszenie, co w konsekwencji wyłącza wprowadzenie takich sankcji w spornym regulaminie i to nawet wówczas, gdy mają one charakter fakultatywny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

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 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. 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. Szafrąński, 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 2002 r., 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 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Należy tutaj wskazać, że § 4 regulaminu, zgodnie z którym w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu mogą być sprzedawane wyłącznie produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym - stanowi modyfikację 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**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli