

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.71.2023**

z dnia 26 lipca 2023 r.

#### **Rada Gminy Lipinki Łużyckie**

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 i 572)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 i § 7 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XLIV/285/2023 Rady Gminy Lipinki Łużyckie z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 czerwca 2023 r. Rada Gminy Lipinki Łużyckie podjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu. Regulamin stanowi załącznik nr 2 do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm) w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz.U. z 2021 r., poz.2290).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2023 r.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm. dalej jako 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) 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 ustawy. W świetle powyższego regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego. Podkreślenia wymaga fakt, że zakres regulacji regulaminu został wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu. Handel jest zaś ustawowo zdefiniowany 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 ustali dowolne regulacje obowiązujące w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu. Regulamin nie może obejmować zagadnień, które kształtowane są normami ustawowymi. Dotyczy to rodzaju prowadzonej w wyznaczonym miejscu działalności, którą jest handel produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie, ale także kręgu uprawnionych do prowadzenia handlu, którymi z mocy ustawy mogą być rolnicy i ich domownicy. Ponadto przepis kształtujący kompetencję prawodawczą nie daje możliwości ustalania innych niż zasady regulujące proces sprzedaży regul związanych z zasadami funkcjonowania miejsca wyznaczonego do prowadzenia handlu (np. dotyczących sposobu administrowania tym miejscem, kontroli przestrzegania regulaminu). Zakres norm regulaminu nie może wykraczać poza zasady handlu, a zatem obowiązki osób sprzedających lub kupujących w procesie prowadzącym do zawarcia umowy sprzedaży. W przeciwieństwie do regulaminów targowisk, uchwała stanowiona na podstawie art. 5 ustawy może odnosić się jedynie do zasad prowadzenia handlu, a nie do zasad funkcjonowania miejsca, w którym handel ten się odbywać.

Przy dokonywaniu oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) wynika konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniając 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 2022 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 tą dziedzinę. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny z uwzględnieniem zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Szczególne znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Na gruncie niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że postanowienia § 2 i § 7 uchwalonego regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W § 2 Rada postanowiła, że zarządzającym miejscem do prowadzenia handlu jest Urząd Gminy Lipinki Łużyckie. Stosowanie zaś do § 7 prawo do przeprowadzenia kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu mają upoważnieni pracownicy Urzędu Gminy Lipinki Łużyckie. W ocenie organu nadzoru niezgodne z prawem są zapisy regulujące kwestie zarządzania miejscem do prowadzenia handlu oraz przeprowadzania kontroli przestrzegania regulaminu, gdyż radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności ani ustalać związanych z tym jego zadań. Znajduje to bezpośrednie odzwierciedlenie w treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., według którego gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Rada gminy nie może zatem przejmować związanych z tym zadań i określać zarządzającego miejscem do prowadzenia handlu, a tym bardziej jego obowiązków. W tym zakresie kompetencje te są ustawowo zastrzeżone dla wójta i nie może on ich przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 476/14 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 446/22).

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