

SG.0711.2.2022

Urząd Gminy Kalinowo  
Data wpływu: 2022-04-14 11:57:07



Olsztyn, dnia 8 kwietnia 2022 r.



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.179/2022

*Andrzej Bezdziecki*  
10.04.2022  
Andrzej Bezdziecki

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559) stwierdzam nieważność załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXVII.195.22 Rady Gminy Kalinowo z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ułatwienia w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części dotyczącej punktów od 2 do 5, punktu 6 w zakresie sformułowania: (...) i jest zwolniona od opłaty targowej”, punktu 7 oraz punktu 11.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Kalinowo, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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. poz. 2290), w dniu 28 lutego 2022 r., podjęła uchwałę Nr XXVII.195.22 w sprawie ułatwienia w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 marca 2022 r.

W opinii organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do 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. Natomiast 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. W myśl zaś 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.

Przywołany przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do wydania aktu prawa miejscowego i określenia w nim, w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalenia obowiązujących reguł zachowania się i określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego 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. Zatem kompetencja, wynikająca z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, powinna być realizowana w kontekście art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, czyli regulować zasady korzystania

przez uprawnionych z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (regulaminy korzystania z obiektów i urzędzeń) – jak sama treść przepisu wskazuje – są adresowane do podmiotów korzystających z owych obiektów i urzędzeń, 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 urzędzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

W załączniku Nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kalinowo uchwaliła w punkcie 2, iż prowadzenie handlu, o którym mowa w punkcie 1 powyżej jest równoznaczne z potwierdzeniem zaznajomienia się z treścią niniejszego regulaminu, brakiem zastrzeżeń co do jego treści oraz zobowiązaniem się do bezwzględnego przestrzegania jego treści.

Regulacja ta uchwalona została z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, bowiem przepisem tym stworzono domniemanie prawne.

Instytucja domniemania prawnego jest niezwykle ważną częścią ustroju. Ułatwia ona funkcjonowanie w ramach obrotu prawnego, może przyspieszać realizowanie uprawnień oraz stanowi nieodzowny element rozstrzygania wielu sporów czy problemów natury wykładniczej. Domniemania prawne rodzą istotne konsekwencje, m.in. w postaci związanie sądu domniemaniami prawnymi, co przenosi ciężar dowodu na stronę, przeciw której przemawia domniemanie (wyrok SN z 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 500/07, niepubl.). Rada nie ma kompetencji tworzenia domniemania prawnego zapoznania się z regulaminem, jego akceptacją, a następnie zobowiązania przestrzegania zawartych w nim treści regulaminu z uwagi na powyższe.

W punkcie 3 Rada Gminy Kalinowo uchwaliła, że przedmiotem handlu, o którym mowa w punkcie 1, mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym i sprzedawane przez: a) rolników (w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tj. pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia, b) domowników (tj. osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 15 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy), zwanych dalej Sprzedającymi.

Przytoczony wyżej przepis stanowi modyfikację przepisów art. 4 ww. ustawy, zgodnie z którym 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 oraz definicji zawartych w art. 2 pkt 1 i 2 ww. ustawy.

Z obrotu prawnego wyeliminowane muszą być również pkt 4 lit. a i b oraz pkt 5 załącznika Nr 2 do uchwały, które stanowią, że celem weryfikacji Sprzedającego, podmiot zarządzający mieniem wyznaczonym (lub osoba upoważniona) może poprosić o okazanie niezbędnych dokumentów potwierdzających: a) prowadzenie działalności rolniczej w posiadanym gospodarstwie rolnym, bądź przeznaczenie gruntów prowadzonego gospodarstwa do zalesienia, b) posiadania statusu domownika w rozumieniu pkt. 3 lit. b niniejszego Regulaminu. Zgodnie z ustępem 5 dokumentami, o których mowa w punkcie 4 są w szczególności: decyzja

o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, zaświadczenie z urzędu gminy określające powierzchnię posiadanych użytków rolnych (wyrażoną zarówno w hektarach fizycznych, jak i przeliczeniowych) ze wskazaniem płatnika podatku rolnego lub nakaz podatku rolnego (dotyczy rolnika), decyzja o objęciu domownika ubezpieczeniem społecznym rolników, bądź zgodne oświadczenie rolnika i domownika, że domownik wykonuje na rzecz rolnika stałą pracę w gospodarstwie rolnym rolnika (dotyczy domownika).

Przytoczone przepisy nie dotyczą zasad korzystania z obiektów gminnych, ale nakładają obowiązek posiadania przez osoby uprawnione do prowadzenia handlu określonych dokumentów, do czego rada gminy nie posiada kompetencji.

W punkcie 6 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że sprzedaż na zasadach określonych niniejszym Regulaminem odbywa się w dniach określonych w punkcie 1 Regulaminu w godzinach 6:00 – 14:00 i jest zwolniona z opłaty targowej.

Zwolnienie z opłaty targowej wprost wynika z art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Zakwestionowane muszą zostać także regulacje zawarte w punkcie 7 Regulaminu, stanowiące, że sprzedający są obowiązani do uwidaczniania na towarach wystawianych do sprzedaży ich ceny w sposób zapewniających prostą i niebudzącą wątpliwości informację o jej wysokości.

Z cytowanych powyżej przepisów kompetencyjnych, czyli z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie sposób wywieść delegacji do regulowania kwestii związanych ze sposobem umieszczania ceny na towarach wystawionych na sprzedaż. Natomiast w punkcie 11 Rada Gminy postanowiła, że sprzedający ponoszą wyłączną odpowiedzialność za jakość sprzedawanych przez siebie produktów, płodów rolnych oraz innych wyrobów i towarów.

Podkreślić należy, że warunki sprzedaży żywności w ramach rolniczego handlu detalicznego, w tym informacja o sprzedawcy produktów rolniczych uregulowane zostały w art. 44a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2020 r. poz. 2021 z późn. zm.).

Powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, bowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zacierają przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikowanie w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Nadmienić także należy, że z uwagi na fakt, iż przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego, należy wymagać od organu stanowiącego przy jego uchwalaniu stosowania zasad techniki prawodawczej w zakresie oznaczania jednostek redakcyjnych aktu, tj. zgodnie z § 57 pkt 2 – 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016, poz. 283).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Cholecki*

Otrzymują:

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