



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 23 października 2025 r.

Poz. 9869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.670.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 9 października 2025 r.

Rada Miejska w Lututowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/82/2025 Rady Miejskiej w Lututowie z dnia 11 września 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu Targowiska Miejskiego w Lututowie „Nasz Targ”, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały;
- § 3 załącznika do uchwały;
- § 4 ust. 1 załącznika do uchwały;
- § 5 załącznika do uchwały;
- § 7 lit. a, lit. i oraz lit. m załącznika do uchwały;
- § 8 lit. c i d załącznika do uchwały;
- § 8 lit. e zdanie drugie załącznika do uchwały;
- § 8 lit. f załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „a także obowiązujących przepisów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności: przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych, porządkowych, przeciwpożarowych, dotyczących praw konsumenta, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług”;
- § 9 ust. 1 załącznika do uchwały;
- § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „ważny dowód opłaty targowej, dokumenty upoważniające do prowadzenia działalności handlowej oraz”;
- § 12 ust. 1 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lututowie uchwałą Nr XVIII/82/2025 z dnia 11 września 2025 r. przyjęła regulamin Targowiska Miejskiego „Nasz Targ” w Lututowie przy ul. Klonowskiej stanowiący załącznik do niniejszej uchwały - dalej Regulamin.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 1 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu, § 3 Regulaminu, § 4 ust. 1 Regulaminu, § 5 Regulaminu w zakresie w jakim pomija osoby o jakich mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.),

§ 7 lit. a, lit. i oraz lit. m Regulaminu, § 8 lit. c i e zdanie drugie Regulaminu, § 8 lit. d Regulaminu, § 8 lit. f Regulaminu w zakresie wyrazów: „a także obowiązujących przepisów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności: przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych, porządkowych, przeciwpożarowych, dotyczących praw konsumenta, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług”, § 9 ust. 1 Regulaminu, § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów: „ważny dowód opłaty targowej, dokumenty upoważniające do prowadzenia działalności handlowej oraz” oraz § 12 ust. 1 Regulaminu, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do rady zawiadomienia z dnia 1 października 2025 r. znak: PNIK-I.4131.670.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodnicząca Rady Miejskiej w Lututowie w piśmie z dnia 2 października 2025 r. nie podzieliła zastrzeżeń organu nadzoru i wniosła o umorzenie postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Według § 1 ust. 3 Regulaminu Gmina Lututów uprawniona jest do ustanowienia Administratora Targowiska w drodze odrębnej czynności prawnej, który będzie upoważniony do wykonywania czynności związanych z administrowaniem i zarządzaniem Targowiskiem. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 703/22). W związku z powyższym § 1 ust. 3 Regulaminu istotnie narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji rady należy wydawanie aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy nie mieści się zatem stanowienie o formie prawnej ustanowienia administratora targowiska oraz zakresie jego upoważnień.

W § 5 Regulaminu określono, kto jest uprawniony do prowadzenia handlu na targowisku. Z analizy treści tego przepisu wynika, że wśród osób uprawnionych nie znajdują się osoby, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy - Prawo przedsiębiorców, a także inne osoby nie prowadzące działalności gospodarczej w rozumieniu ww. ustawy. Pozbawienie ww. osób prawa sprzedawania produktów na targowisku w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo tych osób do korzystania z targowiska gminnego. Tym samym § 5 Regulaminu jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W Regulaminie zamieszczono szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W § 7 lit. a Regulaminu zakazano zaśmiecania i zanieczyszczania terenu tymczasowego targowiska. Zakaz powyższy wynika już z art 145 Kodeksu wykroczeń.

W § 7 lit. i Regulaminu zakazano używania urządzeń nagłaśniających. Powyższy zakaz wynika z art. 156 ust. 1 z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.).

W § 7 lit. m Regulaminu zakazano prowadzenia gier hazardowych. Tymczasem zasady prowadzenia gier hazardowych zostały określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2025 r.

poz. 595), a stosowne zakazy oraz sankcje za ich przeprowadzanie zostały przewidziane nie tylko w ww. ustawie ale także w art. 128 ust. 1 Kodeksu wykroczeń.

W § 8 lit. e zdanie drugie Regulaminu uregulowano, że osoby prowadzące działalność na targowisku są zobowiązane do naprawy szkód wyrządzonych na targowisku lub zapłaty odszkodowania w wysokości pokrywającej wartość szkody. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje jednak upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

Odnosnie regulacji dotyczących opłaty targowej, to zdaniem organu nadzoru powinny one znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707). Tym samym § 8 lit. c Regulaminu, § 8 lit. d Regulaminu w zakresie wyrazów: „ważnego dowodu uiszczenia opłaty targowej” oraz § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: „ważny dowód opłaty targowej” narusza art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 19 pkt 1 lit. a ww. ustawy.

W § 8 lit. d Regulaminu nałożono na osoby korzystające z targowiska obowiązek posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających tożsamość oraz posiadania aktualnych uprawnień do prowadzenia handlu. W dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się stanowienie o obowiązku posiadania dokumentów potwierdzających tożsamość. Wydawanie i posiadanie takich dokumentów ma bowiem podstawę ustawową. Wprowadzenie obowiązku posiadania aktualnych uprawnień do prowadzenia handlu w ocenie organu nadzoru narusza zasadę określoności przepisu prawa. Nie wiadomo bowiem posiadanie jakich uprawnień jest przedmiotem tego obowiązku. W związku z powyższym także § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie wyrazów: „dokumenty upoważniające do prowadzenia działalności handlowej” narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się także uprawnienie rady do nakładania obowiązku stosowania się do norm wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w randze ustawy. W związku z powyższym istotnie narusza prawo § 8 lit. f Regulaminu w zakresie wyrazów: „a także obowiązujących przepisów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności: przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych, porządkowych, przeciwpożarowych, dotyczących praw konsumenta, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług”.

W dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się także uprawnienie rady do wskazywania jednostki organizacyjnej gminy, której pracownicy mogą być upoważnieni przez Burmistrza do przeprowadzania kontroli przestrzegania regulaminu. Istotnie zatem narusza prawo § 9 ust. 1 Regulaminu.

Art. 40. ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia także do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenia informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. Takі właśnie charakter ma przepis § 1 ust. 2, § 3, § 4 ust. 1 i § 12 ust. 1 Regulaminu. Według § 1 ust. 2 Regulaminu właścicielem targowiska jest Gmina Lututów. W § 3 Regulaminu przyjęto, że targowisko jest oznaczone szyldem o treści: "Targowisko Miejskie Nasz Targ" oraz, że na tablicy zostaną również zamieszczone podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania targowiska, tj. nazwa i adres właściciela, regulamin targowiska. W § 4 ust. 1 Regulaminu uchwalono, że targowisko jest utwardzone, oświetlone, przyłączone do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej, posiada zadaszone stoiska, miejsca parkingowe i urządzenia sanitarnohigieniczne. Według natomiast § 12 ust. 1 Regulaminu osoby nieprzestrzegające niniejszego regulaminu oraz postanowień innych przepisów regulujących prowadzenie handlu, mogą zostać usunięte z targowiska przez upoważnioną przez Właściciela osobę lub przy pomocy odpowiednich służb porządkowych.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Lututowa