



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6243

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.41.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), stwierdzam nieważność

uchwały nr XVII/129/25 Rady Miejskiej w Tucholi z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska handlowego przy ul. Nowodworskiego w Tucholi.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Tucholi działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 6 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 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu targowiska handlowego przy ul. Nowodworskiego w Tucholi.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 lipca 2025 r. (WNK.IV.4131.41.2025) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Burmistrza Tucholi, że wyżej wymieniona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W odpowiedzi z dnia 24 lipca 2025 r. (OR.0004.30.2025.ZKM) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tucholi poinformował, że po zapoznaniu się ze stanowiskiem organu nadzoru w zakresie zakwestionowanych postanowień Regulaminu targowiska, zostanie przygotowany projekt uchwały, którego celem będzie wyeliminowanie wadliwych zapisów z obrotu prawnego. Jednocześnie, projekt uchwały uwzględniający w całości argumentację organu nadzoru, zostanie włączony do porządku obrad i przedłożony Radzie Miejskiej w Tucholi do uchwalenia na nadzwyczajnej sesji planowanej na dzień 19 sierpnia 2025 r.

Mając na względzie powyższe, organ nadzoru podtrzymuje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jak wyjaśnił WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 97/18) „Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. (...) Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.” (podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, czy WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów

i urzędzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urzędzeń.

W trakcie oceny legalności przedmiotowej uchwały – zwanej dalej Regulaminem – organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem prawa w następującym zakresie:

W § 1 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska w Tucholi postanowiła, że „prowadzeniem targowiska oraz nadzór nad nim sprawuje Urząd Miejski w Tucholi”. Należy stwierdzić, że powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki konkretnie podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 tj.), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to niewątpliwie, że rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wysnuć z przytoczonej normy kompetencyjnej upoważnienia dla rady do wskazania imiennie oznaczonego podmiotu wykonującego to zadanie. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”. Tym samym wybór konkretnego podmiotu należy do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać administratora targowiska i jego zadań (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14; wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że postanowienia uchwały określające administratora targowiska zostały podjęte bez podstawy prawnej. Powyższa argumentacja przesądza o wadliwości: § 1 ust. 4, § 3 ust. 2, § 6, § 7 ust. 1 i § 10 Regulaminu.

W § 4 ust. 1 lit. a-g Regulaminu wskazano, że na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary z wyjątkiem: napojów alkoholowych; olejów napędowych, trucizn, środków leczniczych; kamieni i metali szlachetnych oraz wykonanych z nich przedmiotów; zagranicznych środków płatniczych; papierów wartościowych; broni na której sprzedaż wymagana jest koncesja, amunicji, materiałów oraz artykułów wybuchowych i pirotechnicznych oraz innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów.

W powyższej kwestii Rada Gminy przekroczyła swoje upoważnienie ustawowe wprowadzając zakaz obrotu na terenie targowiska wymienionymi towarami. Przepis ten jest wewnątrznie sprzeczny i niejasny. Wprowadzono bowiem reglamentację towarów jakimi można obracać na terenie targowiska. Co do zasady nie ma przeszkód, aby organ dokonał sprofilowania działalności targowiska, niemniej jednak w uchwale dokonano zabiegu niedopuszczalnego z punktu widzenia zarówno zakresu upoważnienia ustawowego, hierarchii aktów prawnych, jak i zasad poprawnej legislacji. Uchwalono bowiem, że na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie produkty z wyłączeniem enumeratywnie wymienionych towarów, co stwarza wrażenie, iż źródłem zakazu obrotu niektórymi towarami jest uchwała, podczas gdy poszczególne zakazy i kompleksowe regulacje mają swoje umocowanie ustawowe.

Zatem przepis ten – w sposób niedopuszczalny – kreuje uchwałę jako źródło zezwolenia na sprzedaż prawem dopuszczalnych do obrotu towarów. Co więcej, wskazując grupy towarów wyłączonych ze sprzedaży na terenie targowiska wkracza w materię ustawową. Skoro bowiem inne przepisy zabraniają obrotu jakimiś towarami, to zakaz taki nie może być objęty uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego. Tematyka obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi uregulowana została ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1743). Z kolei obrót materiałami pirotechnicznymi reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2378). Sprzedaż napojów alkoholowych została kompleksowo uregulowana ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.). Obrót olejami napędowymi reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.). Postępowanie z truciznami reguluje ustawa z dnia z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach

chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1816), a obrót środkami leczniczymi został uregulowany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 750). Kwestia obrotu kamieniami i metalami szlachetnymi oraz wykonanymi z nich przedmiotami została uregulowana w ustawie z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (Dz.U. z 2023 r. poz. 536 tj.). Regulacje dotyczące obrotu zagranicznymi środkami płatniczymi zawarte zostały w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. prawo dewizowe (Dz.U. z 2024 r., poz. 1131), natomiast uregulowania dotyczące papierów wartościowych zawarte zostały w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 722).

Określenie „innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona przez odrębne przepisy” stanowi z kolei naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz.283). Zgodnie z przytoczoną regulacją przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Takie uregulowanie sprzeczne jest również z zasadą określoności przepisów prawnych ukształtowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzoną przez TK m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art.2 Konstytucji RP).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, przepis § 4 ust. 2 Regulaminu dotyczy materii uregulowanej już w art. 128 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734) oraz w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 595).

W § 5 pkt 1 Regulaminu Rada Miejska w Tucholi zobowiązała osoby prowadzące handel na targowisku do „przestrzegania przepisów porządkowych, higieniczno-sanitarnych, przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych, przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących aktów prawnych”. Ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do tworzenia aktów prawa miejscowego, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulował prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w Regulaminie do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych: „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych tyczących sprzedaży produktów, wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rządu” (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

W § 5 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do „wyraźnego oznakowania cenami towarów wystawionych do sprzedaży”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi modyfikację art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 168 tj.), zgodnie z którym w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Cytowany przepis ustawy wprowadza więc zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie. Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin targowiska, jest nieprawidłowe z punktu widzenia poprawnej legislacji. Jak to już zostało wywiedzione, niedopuszczalne jest działanie organu realizującego delegację ustawową, polegające na zamieszczaniu w aktach prawa miejscowego regulacji zawierających powtórzenia bądź modyfikacje wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W § 5 ust. 4 Regulaminu postanowiono, że „Prowadzący handel na Targowisku są zobowiązani do ważenia i mierzenia towarów przy zastosowaniu jednostek miar obowiązujących w obrocie towarowym, przy użyciu urządzeń pomiarowych posiadających aktualną cechę legalizacyjną oraz w sposób umożliwiający kupującemu sprawdzenie rzetelności ważenia i mierzenia.”. Należy zauważyć, że Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych. Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2063 tj.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm powszechnie obowiązujących. Uchwała rady gminy

nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W zakresie normy kompetencyjnej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieszczą się kwestie związane z opłatą targową, uregulowane w § 7 Regulaminu. Regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707), nie zaś w regulaminie targowiska. Zgodnie z art. 19 ww. ustawy, rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej (ust. 1), może także zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (ust. 2), a ponadto może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych (ust. 3). Zawarcie takich postanowień w Regulaminie, nawet poprzez odesłanie do innych uregulowań, może wywoływać niejasności interpretacyjne.

Jak wynika z § 8 pkt 1 i 2 Regulaminu: „Sprzedający mają obowiązek zapewnić w czasie sprzedaży utrzymanie czystości i estetycznego wyglądu miejsca, w którym prowadzona jest sprzedaż”, a „po zakończeniu sprzedaży miejsce handlu winno być pozostawione w stanie czystym i uporządkowanym a odpady i śmieci usunięte i zagospodarowane we własnym zakresie zgodnie z obowiązującymi przepisami.”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych postanowień do Regulaminu nie mieści się w pojęciu „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Przepis ten dotyczy kwestii o charakterze cywilno-prawnym, a zatem należących do materii umowy zawieranej przez organ zarządzający targowiskiem z osobą korzystającą z możliwości prowadzenia handlu na targowisku. Kwestie posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych nie mogą stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego. Pozostaje to w sprzeczności z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

Regulacja wskazana w § 11 ust. 1 należy do materii ustawowej (vide: ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

W § 12 Regulaminu ustanowiono, że „osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu oraz przepisy prawa powszechnie obowiązujące ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych odrębnymi przepisami.”. Należy stwierdzić, że postanowienia Regulaminu formułujące zasady ponoszenia odpowiedzialności, zarówno przez osoby korzystające z obiektu, jak i przez administratora obiektu, nie stanowią o pożądanym sposobie ich zachowania i nie odnoszą się do pojęcia "korzystania" z obiektu. Tym samym postanowienia takie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i jako takie stanowią o istotnym naruszeniu prawa (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 795/19).

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej zakres nieprawidłowości, pozostawienie części zapisów badanej uchwały w obrocie prawnym czyniłoby ten akt niespójnym, niekompletnym i budzącym wątpliwości interpretacyjne. Należało zatem orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel