



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 3193

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.226 .2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 2, § 3, § 11, § 12 pkt 7 - 9, § 14, §16 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Nr XVIII/105/2025 Rady Gminy Tyrawa Wołoska z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu targowiska gminnego „Mój Rynek” w Tyrawie Wołoskiej.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Tyrawie Wołoskiej na sesji w dniu 23 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/105/2025 w sprawie przyjęcia Regulaminu targowiska gminnego „Mój Rynek” w Tyrawie Wołoskiej. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

Targowisko gminne jest „obiektem użyteczności publicznej” a gmina Tyrawa Wołoska organizując na swoim terenie targowisko dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Jak stanowi art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 poz. 679) „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Ponadto z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że jednym z zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty są sprawy dotyczące targowisk i hal targowych. Z powyższych regulacji wynika zatem, iż Gmina Tyrawa Wołoska posiada kompetencje do uchwalenia w trybie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kwestionowanego regulaminu targowiska.

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. Rada Gminy uchwalając regulamin targowiska, uprawniona jest do wprowadzenia zasad i trybu korzystania z tego miejsca. Oznacza to uprawnienie Rady do unormowania reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach bądź w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organ stanowiący 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, § 3 oraz § 14 uchwalonego regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niezgodne z prawem jest uregulowanie w ww przepisach kwestii administrowania targowiskiem oraz nadzoru nad nim, gdyż radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma administrować gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności ani związanych z tym jego zadań. Znajduje to bezpośrednie odzwierciedlenie w treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, według którego gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Rada gminy nie może zatem przejmować związanych z tym zadań i określać administratora gminnego targowiska, 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.

Następnie Rada Gminy w Tyrawie Wołoskiej w § 12 pkt 7 - 9 regulaminu wprowadziła zakazy stanowiące wykroczenie poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały z uwagi na ich unormowanie w przepisach rangi ustawowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 orzekł, iż:” z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawowa, które polega na powtarzaniu lub modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady- jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

Wskazany w § 12 pkt 7 regulaminu zakaz zanieczyszczania terenu i otoczenia targowiska oraz terenów przyległych stanowi przedmiot regulacji przepisów art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734). Zgodnie z tym przepisem, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 zł albo karze nagany. Zakaz ten dotyczy materii uregulowanej także w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733).

Zakaz zakłócania porządku i spokoju publicznego wprowadzony w § 12 pkt 8 regulaminu stanowi z kolei powtórzenie art. 51 Kodeksu wykroczeń.

Zawarty w § 12 pkt 9 zakaz spożywania napojów alkoholowych wyłącznie z powołaniem się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie jest dopuszczalne. Kwestie związane ze sprzedażą, podawaniem i spożywaniem napojów alkoholowych unormowane zostały w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 6 zawiera delegację skierowaną do organu stanowiącego gminy do ustanowienia stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonym obszarze gminy, ze względu na ich charakter. Podstawy takiej nie może stanowić wyłącznie przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 11 regulaminu Rada Gminy w Tyrawie Wołoskiej postanowiła, że „ sprzedaż artykułów spożywczych powinna się odbywać zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach a w szczególności dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (ust. 1). W obrocie artykułami spożywczymi na targowisku obowiązują wymagania

higieniczno- sanitarne określone obowiązującymi przepisami prawnymi „ (ust. 2). Rada nie dysponuje uprawnieniem do odsyłania w Regulaminie do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które obowiązują i funkcjonują w obrocie prawnym niezależnie od takiego odsyłania. Jak wskazuje orzecznictwo: ”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 dotyczących 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 pranych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu” (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. , sygn. akt: III SA/Wr 96/14).

Rada w § 16 ust. 2 regulaminu postanowiła, że skargi i wnioski związane z działaniem targowiska przyjmowane będą przez Wójta Gminy Tyrawa Wołoska. Kwestia rozpatrywania skarg i wniosków uregulowana została w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada gminy nie posiada w ramach upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji do wskazywania organów właściwych do rozpatrywania skarg, gdyż wynika to z art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Reasumując, stwierdzić należy, że zakwestionowana uchwała, w sposób istotny narusza podane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru