



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 marca 2025 r.

Poz. 1358

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.83.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 marca 2025 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 w związku z art.40 ust.2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz 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. z 2021 r., poz. 2290)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- § 3, § 4 ust.1 pkt 1 i 2, § 4 ust. 2, § 5 ust.1, §7, § 8 ust. 1 pkt 3, 5, 6, 7, 8 Załącznika Nr 1 oraz § 3 ust. 2 pkt 2 Załącznika Nr 2

do uchwały Nr XX/14/2025 Rady Miejskiej w Birczy z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia targowiska gminnego „Pilawa” w Starej Birczy i przyjęcia Regulaminu targowiska gminnego oraz wyznaczenia miejsca prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników i regulaminu tego handlu.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Birczy uchwałą Nr XX/14/2025 z dnia 12 lutego 2025 r. postanowiła utworzyć targowisko gminne „Pilawa” zlokalizowane na działce o nr ewidencyjnym 450 obręb Stara Bircza oraz przyjąć Regulamin targowiska gminnego, który został określony w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

Ponadto Rada Miejska w Birczy w załączniku nr 2 do ww. uchwały przyjęła Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na działce nr 450 w obrębie ewidencyjnym Stara Bircza.

Jako podstawę prawną tej uchwały wskazano art.7 ust.1 pkt 11, art. 18 ust.1, art.40 ust.1 i 2 pkt 4, art.41 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.3 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, że postanowienia uchwalonych regulaminów wykraczają poza upoważnienie ustawowe do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nadto zawierają niedopuszczalne powtórzenia regulacji ustawowych. Oznacza to, że uchwała we wskazanym zakresie została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników jak również z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji.

W załączniku nr 1 do ww. uchwały tj. Regulaminie targowiska gminnego „Pilawa” w Starej Birczy zostały zawarte zapisy dotyczące zasad handlu na targowisku. Według organu nadzoru z przekroczeniem upoważnienia ustawowego został podjęty § 3 Regulaminu, który określa podmioty uprawnione do prowadzenia handlu. Ponadto zapis ten stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 15 ust.1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Natomiast w §4 ust.1 ww. Regulaminu Rada Miejska w Birczy zabroniła na targowisku gminnym:

1) naruszania przepisów porządkowych, sanitarnych i przeciwpożarowych obowiązujących na targowisku,

## 2) zaśmiecania i zanieczyszczania targowiska.

Z kolei w § 4 ust. 2 powyższego Regulaminu został ustalony na terenie targowiska bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych i zażywania substancji psychotropowych.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały przede wszystkim art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż „z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź 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 takiego przepisu prawa miejscowego”. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02.

Sprawy związane ze sprzedażą oraz spożywaniem napojów alkoholowych (§ 4 ust.2 Regulaminu) uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.). Mocą art. 14 ust. 2a ustawy wprowadzony został zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym targowiska. Z kolei w myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie regulaminu handlu na targowisku, przyjętego uchwałą rady gminy.

W § 5 ust. 1 niniejszego Regulaminu Rada Miejska w Birczy postanowiła, że sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w obowiązujących przepisach prawa, a w szczególności zgodnie z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Z kolei w § 7 ust. 1 ww. Regulaminu znalazło się wyliczenie jakie towary nie mogą być sprzedawane:

- 1) napoje alkoholowe,
- 2) mięso, drób, przetwory wędliniarskie, ryby, przetwory rybne, tłuszcze, mleka i przetwory mleczne poza wyznaczonymi i przystosowanymi do tego celu miejscami lub ze specjalistycznych środków spełniających wymogi sanitarno-techniczne,
- 3) nafta, benzyna, spirytus skażony (denaturat), trucizny,
- 4) broń, materiały wybuchowe oraz przedmioty ekwipunku wojskowego,
- 5) artykuły pirotechniczne i wybuchowe, w tym petardy, race i inne artykuły w wyniku użycia, których następuje wybuch znajdujących się w nim materiałów pirotechnicznych, dając efekt akustyczny i świetlny,
- 6) artykuły zepsute,
- 7) towary nieposiadające wymaganych oznaczeń i atestu,
- 8) inne towary, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów.

Wymaga zaznaczenia, iż rada gminy ma prawo wprowadzić zakazy tylko tam, gdzie nie obowiązują zakazy ustawowe. Tymczasem szczegółowe warunki handlu wymienionymi w § 7 ww. Regulaminu towarami określone są w przepisach poszczególnych ustaw. Zasady oraz warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Z kolei warunki prowadzenia obrotu hurtowego oraz sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych określone są w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zasady zbywania broni i amunicji określa ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, zaś zasady podejmowania i wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania

i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym – ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Każda z wyżej wymienionych ustaw zawiera szczegółowe regulacje w poszczególnych dziedzinach, określa zasady i warunki prowadzenia działalności reglamentowanej, sankcje karne za niedochowanie tych warunków oraz organy nadzoru i kontroli. W związku z powyższym wprowadzenie przez Radę Miejską w Birczy zakazów określonych w § 7 ww. Regulaminu miejskiego targowiska w oderwaniu od ww. przepisów ustawowych, które zawierają kompletne regulacje należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż działalność o której mowa we wprowadzonych zapisach jest w szerokim zakresie reglamentowana przez państwo.

Tak samo należy ocenić zapisy § 7 ust.1 pkt 7 i 8 przedmiotowego Regulaminu zakazujące sprzedaży towarów, które nie posiadają wymaganych oznaczeń i atestów czy też takich, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana w sposób szczególny przez odrębne przepisy. Zamieszczanie powyższych zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 421/10, *"Podkreślić należy, że zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu miejskiego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego (...). Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi."* Skoro zatem sam ustawodawca wprowadza wymagania dotyczące konieczności uzyskania zezwoleń lub licencji, atestów jak również innych warunków jakie muszą być spełnione przy prowadzeniu handlu określonymi towarami to rada gminy nie ma uprawnień do powielania czy też odwoływania się do tychże wymogów w przepisach rangi niższego rzędu jakim są stanowione przez nią akty prawa miejscowego. Wynika to z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy do objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Upoważnienie do podjęcia prawnie przewidzianych czynności musi być realizowane z uwzględnieniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Oznacza to, że wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia musi się mieścić w jej granicach, a tym samym nie może dotyczyć zagadnień, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. akt II OSK 1333/15) czytamy, że: „W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy 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, jak też jest 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.

Odnosnie postanowień § 8 ust.1 pkt 5 Regulaminu należy stwierdzić, że kwestię dotyczącą cen towarów oraz sposób oznaczania ceną towarów określa ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, a nadto materię w tym zakresie reguluje także rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług. Rada nie może więc regulować jeszcze raz tego co zostało już uregulowane w ustawie czy rozporządzeniu.

Podzielić także należy stanowisko, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje możliwości stanowienia przez radę w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku miejskim, jak też wskazywanie wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych (§ 8 ust.1 pkt 8). Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Jak już podniesiono, niedopuszczalne jest działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Podobnie § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu określający obowiązek posiadania konkretnych dokumentów, został podjęty z przekroczeniem wskazanego upoważnienia ustawowego. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, czy możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, wynika bowiem z przepisów ustawowych regulujących działalność określonych organów. Ustawy te nie przyznają w tym zakresie kompetencji organowi samorządu. Natomiast zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego

osoby. Nałożenie obowiązków wskazanych w powyższym przepisie regulaminu, trzeba uznać za daleko idące nadużycie. Zwłaszcza w sytuacji, gdy zostały one ukierunkowane na ustalenie okoliczności, które nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości korzystania z targowiska. Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowanie uiszczenia opłaty targowej. Z żadnego przepisu prawa nie wynika natomiast, iż przy kontroli jej wniesienia wymagane jest przedstawienie dokumentu tożsamości czy też dokumentu potwierdzającego legalność prowadzonej działalności handlowej.

Dokonując oceny pod kątem zgodności z prawem Regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i domowników (załącznik nr 2) należy stwierdzić, że zapis § 3 ust.2 pkt 2, w którym Rada Miejska w Birczy postanowiła, że uprawnieni do prowadzenia handlu w piątki i soboty są zobowiązani do posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających status rolnika w rozumieniu art.6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub status ich domownika w rozumieniu art.2 pkt 2 ustawy z dnia 29 października 2021r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, został podjęty z przekroczeniem wskazanego upoważnienia ustawowego. Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, czy możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, wynika bowiem z przepisów ustawowych regulujących działalność określonych organów, a zatem rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzania takich zapisów w niniejszym Regulaminie.

W tym miejscu należy podkreślić, że zakres regulacji tego regulaminu został wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu. Handel jest zaś ustawowo definiowany jako proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodziela 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. Przede wszystkim regulamin nie może obejmować zagadnień, które kształtowane są normami ustawowymi. Poza tym przepis kształtujący kompetencję prawodawczą nie daje możliwości ustalania innych niż zasady regulujące proces sprzedaży reguł związanych z zasadami funkcjonowania miejsca wyznaczonego do prowadzenia handlu (np. dotyczących sposobu administrowania tym miejscem czy wprowadzania zakazów). Zakres norm regulaminu nie może wykraczać poza zasady handlu, a zatem obowiązki osób sprzedających lub kupujących w procesie prowadzącym do zawarcia umowy sprzedaży.

Wskazać zatem należy, że dla oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, w tym przypadku art.5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników.

Regulamin targowiska nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Z tych powodów organ nadzoru działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdził nieważność uchwały Nr XX/14/2025 Rady Miejskiej w Birczy z dnia 12 lutego 2025 r. w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Renata Piśła**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**