



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2356



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.106.2025

Lublin, dnia 23 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/38/2025 Rady Gminy Wola Mysłowska z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części obejmującej § 1 ust. 3 i 4, § 4, § 5, § 7, § 8 pkt 2, § 9, § 10 oraz § 11 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/38/2025 Rady Gminy Wola Mysłowska z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia tego handlu, w części obejmującej § 1 ust. 3 i 4, § 4, § 5, § 7, § 8 pkt 2, § 9, § 10 oraz § 11 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/38/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wola Mysłowska wyznaczyła miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (§ 1) oraz ustaliła regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m. in. 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 oraz ich domowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 2290).

Powołane przepisy ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników stanowią zaś, że miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały (art. 3 ust. 1). 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 (art. 5).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać 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 2011 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 daną dziedzinę.

Jak stanowi § 1 ust. 3 regulaminu, „*nadzór nad targowiskiem sprawuje Wójt Gminy Wola Mysłowska*”.

W § 1 ust. 4 regulamin stanowi, że „*administratorem targowiska jest Wójt Gminy Wola Mysłowska lub inna wyznaczona przez niego osoba*”.

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników .

Na podstawie tego przepisu Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma sprawować nadzór i zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Żaden przepis ustawowy nie upoważnia Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

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) 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 wyprowadzić z przytoczonej normy kompetencyjnej upoważnienia dla Rady do stanowienia w kwestii podmiotu wykonującego to zadanie.

Stosownie do treści 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 związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać zarządcy/administradora targowiska (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06).

W § 4 regulamin stanowi, że „*przedmiotem handlu na targowisku mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, obrót którymi nie jest zakazany przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego*”.

Przyjęta regulacja stanowi modyfikację art. 4 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Przepis ten stanowi, że 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.

Ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować. Normy prawa miejscowego muszą bowiem mieścić się w granicach ustawowej delegacji.

W § 5 regulaminu przyjęto, że „*sprzedaż produktów rolnych i spożywczych powinna odbywać się zgodnie z przepisami sanitarnymi*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podstawowych normujących kwestie sanitarne, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo -administracyjnym, "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. (...) 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 rzędu" (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., III SA/ Wr 96 / 14).

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12), stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Stosownie do treści § 7 regulaminu, *„od rolników i ich domowników prowadzących handel na targowisku nie pobiera się opłaty targowej”*

Przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy. Żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do regulowania w regulaminie określającym zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników kwestii zwolnienia od opłat targowej.

Przyjęta regulacja stanowi modyfikację art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.), który stanowi, że zwalnia się od opłaty targowej rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 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 8 pkt 2 regulaminu przyjęto, że osoby prowadzące handel na targowisku są zobowiązane *„posiadać przy sobie dokument potwierdzający status rolnika lub jego domownika, t.j. w szczególności decyzję podatkową oraz dokument potwierdzający tożsamość”*.

W ocenie organu nadzoru nałożenie na uprawnionych do prowadzenia handlu obowiązku posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających status rolnika lub status domownika, a także dokumentu posiadającego tożsamość oraz okazywania tych dokumentów, stanowi przekroczenie upoważnienia przyznanego Radzie w art. 3 oraz art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników i nie mieści się w pojęciu "zasad prowadzenia handlu", do których określenia lokalny prawodawca został upoważniony na podstawie ww. przepisów ustawy.

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 465/22: "prawo do legitymowania osób przysługuje stosownym organom i instytucjom na podstawie odrębnych przepisów i brak jest podstaw prawnych, aby organ gminy wprowadzał taki obowiązek na poziomie aktu prawa miejscowego".

Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 485/23: "stworzenie w ten sposób uprawnienia do poddania ww. osób procedurze wylegitymowania się stoi w oczywistej sprzeczności z obowiązującymi normami kompetencyjnymi przysługującymi poszczególnym podmiotom w oparciu o przepisy rangi ustawowej. Nie sposób zatem przyznać uprawnienia do legitymowania sprzedawców aktem prawa miejscowego".

Zasady prowadzenia handlu mogą dotyczyć kwestii związanych z organizacją samego handlu w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy czyli procesu sprzedaży polegającego na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. Nie stanowi to upoważnienia do nakładania na osoby prowadzące handel dodatkowych obowiązków, niewynikających z przepisów ustawy dotyczących posiadania stosownych dokumentów (w tym dokumentu tożsamości), ani też do ograniczania możliwości prowadzenia handlu tylko przez osoby, które takimi dokumentami się legitymują

(por. wyrok WSA w Olsztynie z 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 423/22; wyrok WSA w Warszawie z 13 października 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2070/21; wyrok WSA w Kielcach z 26 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 501/22; wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 486/22; wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2022 r., II SA/Ke 465/22).

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu.

W § 9 regulaminu wprowadzono zakaz *spożywania napojów alkoholowych oraz innych środków odurzających* (pkt 1) oraz *„uprawiania gier hazardowych”* (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, 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 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 przepisu prawa miejscowego”*.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się także 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, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym targowiska.

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.

Zakaz prowadzenia gier hazardowych bez zezwolenia wynika z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2023 r. poz. 227 ze zm.). Jak stanowi powołany przepis, karze pieniężnej podlega:

- 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia;
- 2) urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry [...]
- 6) uczestnik gry hazardowej urządzanej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez zgłoszenia.

Przy czym przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do osób fizycznych urządzających gry hazardowe, a przepisu ust. 1 pkt 6 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe.

Ponadto, zakaz wprowadzony przez Radę w § 9 pkt 2 regulaminu mieści się w dyspozycji czynu zabronionego w art. 128 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.), zgodnie z którym kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie regulaminu handlu uchwalanego przez radę gminy.

Wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/ GI 847 / 14).

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zamieszczanie w regulaminie handlu zakazów, które wynikają już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Uchwała nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowana jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tego rodzaju zakazów nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników.

Jak stanowi § 10 regulaminu, *„za rzeczy pozostawione lub zaginione na terenie targowiska Administrator targowiska nie odpowiada”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w zakresie kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu gminy. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie upoważniają Rady do ustalania obowiązków i zakresu odpowiedzialności administratora targowiska.

Zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (w tym targowisk) nie są adresowane do podmiotów zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, 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 urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 473/07).

Przedmiotowa uchwała jest bezspornie aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, charakteryzują się tym, że zawierają abstrakcyjne i generalne normy prawne, adresowane do podmiotów pozostających poza strukturą administracji.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Op 83/08, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 706/12).

Jak stanowi § 11 regulaminu, *w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Regulaminie mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisy Kodeksu cywilnego*.

W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 11 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis zawarty w uchwale Rady Gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę Rady Gminy Wola Mysłowska, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w tej uchwale - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/ Wr 745 / 06).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/38/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wola Mysłowska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wola Mysłowska