



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2922



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.139.2025

Lublin, dnia 4 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/87/2025 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 16 maja 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 ust. 4, § 4, § 5, § 7, § 8 pkt 2, § 9 oraz § 10 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 XIII/87/2025 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 16 maja 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 ust. 4, § 4, § 5, § 7, § 8 pkt 2, § 9 oraz § 10 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/87/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 maja 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Stoczek Łukowski wyznaczyła miejsce prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (§ 1) oraz określiła regulamin prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (§ 2). Regulamin stanowi załącznik 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) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołane przepisy ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników stanowią, 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).

W art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

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.

Zgodnie z § 1 ust. 3 i 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały, *nadzór nad targowiskiem sprawuje Wójt Gminy Stoczek Łukowski (ust. 3); Administratorem targowiska jest Wójt Gminy Stoczek Łukowski lub inna wyznaczona przez niego osoba (ust. 4).*

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 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie tych przepisów Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma administrować i nadzorować 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 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 związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać administratora 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 określa, że *przedmiotem handlu na targowisku mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, którymi obrót 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 podustawowych 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., sygn. 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 ustawy 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 do posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego 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, 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".

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 rękodziela 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., sygn. akt 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.

Zgodnie z treścią § 9 Regulaminu *za rzeczy pozostawione lub zaginione na targowisku 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 § 10 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 § 10 załącznika do 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, 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 XIII/87/2025, 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 Stoczek Łukowski,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stoczek Łukowski.