



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 sierpnia 2025 r.

Poz. 3758



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.216.2025

Lublin, dnia 8 sierpnia 2025 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/74/25 Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 2 lipca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części obejmującej § 2 w brzmieniu *"w tym czasie handlujący zwolnieni są z odplaty targowej"*, § 4, § 6 pkt 2 i pkt 5-6 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 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 XV/74/25 Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 2 lipca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, w części obejmującej § 2 w brzmieniu *"w tym czasie handlujący zwolnieni są z odplaty targowej"*, § 4, § 6 pkt 2 i pkt 5-6 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/74/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lipca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska we Frampolu 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 nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej Rada Miejska 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 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 do 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.

W § 2 Regulaminu prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, postanowiono, że: „*Miejsce wyznaczone do prowadzenia handlu, o którym mowa w § 1 Regulaminu jest czynne przez cały rok w godzinach od 6:00 do 12:00 w piątki oraz soboty z wyjątkiem dni świątecznych, przypadające w te dni tygodnia, w tym czasie handlujący zwolnieni są od opłaty targowej*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu „w tym czasie handlujący zwolnieni są od opłaty targowej” podjęta została z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego przysługującego Radzie Miejskiej. Żaden przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania w regulaminie określającym zasady prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników kwestii zwolnienia od opłaty 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 § 4 Regulaminu postanowiono, że: „*Przedmiotem handlu w miejscu wyznaczonym, w dniach i godzinach określonych w § 2 mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, o których mowa w ustawie, wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny.*

*Na Targowisku mogą być sprzedawane produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym za wyjątkiem:*

- 1) *napojów alkoholowych;*
- 2) *nafty, benzyny, spirytusu, smarów;*
- 3) *środków farmakologicznych, materiałów medycznych, środków odurzających, substancji psychotropowych;*
- 4) *kamieni i metali szlachetnych oraz wykonanych z nich przedmiotów;*
- 5) *walut obcych będących w obiegu oraz papierów wartościowych;*
- 6) *broni, amunicji i materiałów oraz artykułów pirotechnicznych i wybuchowych;*
- 7) *środków ochrony roślin;*
- 8) *grzybów i przetworów grzybowych nieposiadających oceny uprawnionego klasyfikatora oraz bez informacji o gatunku grzybów oraz nazwiska i adresu sprzedawcy, z wyjątkiem grzybów hodowlanych (pieczarek, boczników);*
- 9) *towarów pochodzących z kradzieży lub z innego nielegalnego źródła;*
- 10) *żywych zwierząt;*
- 11) *innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana na podstawie odrębnych przepisów”.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu zdania pierwszego stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 4 w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Jak stanowi art. 4 ww. ustawy przedmiotem handlu w wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1 mogą być tylko produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 3 ustawy przez produkty rolne lub spożywcze rozumie się produkty wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny.

Stanowiąc akt prawa miejscowego na podstawie art. 5 ustawy organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować.

Z kolei postanowienia zawarte w zdaniu drugim powyższej regulacji podjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5 ustawy.

Przedmiot handlu został już w sposób wyczerpujący określony przez ustawodawcę w ustawie o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Rada Miejska nie jest zatem uprawniona do uszczegółowiania w przyjętym regulaminie, co może być przedmiotem handlu i jakie warunki te towary muszą spełniać.

Analogiczne stanowisko organu nadzoru wyrażone zostało w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 4 marca 2022 r. znak PN-II.4131.72.2022 stwierdzającym nieważność uchwały Nr XLIV/361/22 Rady Gminy Głusk z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wprowadzenia regulaminu targowiska „Mój Rynek” w Dominowie.

Zgodnie z § 6 pkt 2 Regulaminu uprawnieni do prowadzenia handlu na targowisku zobowiązani są do *przestrzegania przepisów sanitarno – epidemiologicznych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym*.

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 oraz ochrony przeciwpożarowej, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, która polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

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 rzędu”* (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Jak podkreślił 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 art. 94 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 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.

Odsyłanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego do „innych obowiązujących przepisów” nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Miejskiej.

W § 6 pkt 5 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że uprawnieni do prowadzenia handlu na targowisku zobowiązani są do *okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami dokumentów, w tym dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży*.

W ocenie organu nadzoru nałożenie na uprawnionych do prowadzenia handlu obowiązku okazywania (a zatem i posiadania) jakichkolwiek dokumentów, w tym dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży 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 nie mieści się w pojęciu „zasad prowadzenia handlu”, do których określenia lokalny prawodawca został upoważniony na podstawie ww. przepisów ustawy.

Jak 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/GI 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/OI 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.

Zgodnie z § 6 pkt 6 Regulaminu uprawnieni do prowadzenia handlu na targowisku zobowiązani są do *używania narzędzi pomiarowych z ważną cechą ich legalizacji, ustawianych i używanych w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności mierzenia i ważenia*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników oraz ich domowników. 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) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/74/25 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) Burmistrz Frampola
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej we Frampolu