

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

## Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.2.2025.ASzc

z dnia 16 stycznia 2025 r.

### Rada Miejska w Kargowej

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 i 1572)

#### stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 i § 8 załącznika nr 2 do uchwały Nr 0007.52.2024 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę Nr 0007.52.2024 w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (dalej uchwała). Położenie miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników określa załącznik nr 1 do uchwały. Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonym miejscu określa załącznik nr 2 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 3, art. 5, art. 6 ustawy z dnia 26 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r., poz. 2290), dalej ustawa o prowadzeniu handlu przez rolników.

Stosownie do wskazanych przepisów: Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1); Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Z kolei zgodnie z art. 3, art. 5, art. 6 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników: Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały (art. 3 ust. 1); Wyznaczając miejsce, o którym mowa w ust. 1, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum danej gminy lub miasta lub bliską lokalizację miejsc atrakcyjnych turystycznie (art. 3 ust. 2); 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); Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 6).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż: § 2 ust. 2 i § 8 załącznika nr 2 do uchwały istotnie naruszają prawo, tj. art. 5 ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników - z uwagi na wprowadzenie w regulaminie regulacji dotyczących nadzoru nad miejscem prowadzenia handlu oraz kontroli przestrzegania regulaminu z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Na gruncie obowiązujących przepisów regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników stanowi akt prawa miejscowego. Podkreślenia wymaga fakt, że zakres regulacji regulaminu został wyraźnie ograniczony do zasad prowadzenia handlu. Handel jest zaś ustawowo zdefiniowany jako proces sprzedaży polegający na wymianie produktów rolnych lub spożywczych oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym na środki pieniężne. W przeciwieństwie do regulaminów targowisk, uchwała stanowiona na podstawie art. 5 ustawy może odnosić się jedynie do zasad prowadzenia handlu, a nie do zasad funkcjonowania miejsca, w którym handel ten się odbywać.

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. Organ wykonawczy 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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.

Tymczasem w § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada Miejska w Kargowej postanowiła, że nadzór nad miejscem prowadzenia handlu sprawuje Burmistrz Kargowej. Z kolei zgodnie z § 8 załącznika nr 2 do uchwały upoważnionymi do przeprowadzenia kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu są pracownicy Urzędu Miejskiego w Kargowej działający na podstawie upoważnienia Burmistrza Kargowej oraz inne podmioty uprawnione na mocy odrębnych przepisów.

Powyższe regulacje nie stanowią zasad prowadzenia handlu. Ponadto radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym, kto jest odpowiedzialny za zarządzanie gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności, ani ustalać związanych z tym jego zadań. Zostało to już

uregulowane przez ustawodawcę – zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 16 listopada 2022 r., sygn. akt sygn. akt III SA/Łd 446/22). Ponieważ regulacje § 2 ust. 2 i § 8 załącznika nr 2 do uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w ww. części.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru przypomina, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego nie powtarza się ani nie modyfikuje przepisów ustawowych. Wydanie aktu prawa miejscowego polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Należy tutaj wskazać, że § 3 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którym przedmiotem handlu mogą być jedynie produkty i wyroby określone w art. 4 ustawy z dnia 29 października 2021 roku o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r., poz. 2290) – stanowi wyłącznie odesłanie do regulacji ustawowej, zgodnie z którą 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.

Z kolei § 4 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którym uprawnionymi do prowadzenia handlu są rolnicy i ich domownicy - stanowi powtórzenie kręgu uprawnionych podmiotów, określonych przez ustawodawcę w art. 1 i nast. ustawy o prowadzeniu handlu przez rolników.

W ocenie organu nadzoru naruszenia te nie mają charakteru kwalifikowanego, tym niemniej lokalny prawodawca powinien uwzględnić powyższe uwagi przy procedowaniu tego rodzaju uchwał.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli