



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.116.2023

Łódź, 22 lutego 2023 r.

**Rada Gminy Osjaków**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

§ 3, § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2, § 5 ust. 4, § 7 pkt 3, § 8, § 9 pkt 3, 6 i 9, § 10, § 11, § 12, § 14, § 7 pkt 2 w zakresie wyrazów „i spożywania”, § 9 pkt 4 w zakresie wyrazów: „dokumentu tożsamości,” oraz § 9 pkt 8 w zakresie wyrazów „i przepisów p. poż.” załącznika do uchwały Nr LXI/298/23 Rady Gminy Osjaków z 20 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska gminnego w Osjakowie „Mój Rynek”.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr LXI/298/23 z 20 stycznia 2023 r. Rada Gminy Osjaków przyjęła regulamin targowiska gminnego w Osjakowie „Mój Rynek”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 6 lutego 2023 r. znak: PNIK-I.4131.116.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr LXI/298/23 Rady Gminy Osjaków z 20 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska gminnego w Osjakowie „Mój Rynek”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 26 stycznia 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 13 lutego 2023 r. Przewodnicząca Rady Gminy Osjaków uznała przedstawione w zawiadomieniu zastrzeżenia za zasadne i wskazała, że zostaną one uwzględnione w nowej uchwale, której projekt zostanie przedstawiony na kolejnej sesji Rady Gminy Osjaków.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr LXI/298/23 Rady Gminy Osjaków z 20 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia regulaminu targowiska gminnego w Osjakowie „Mój Rynek” określono jakie osoby są uprawnione do prowadzenia handlu na targowisku, a mianowicie: 1) rolnicy, firmy i podmioty przetwarzające produkty rolno-spożywcze; 2) producenci rolni i działkowicze w zakresie sprzedaży własnych, nieprzetworzonych produktów oraz osoby sprzedające produkty pochodzenia leśnego; 3) osoby zajmujące się rękodziełem artystycznym - w zakresie sprzedaży własnych wyrobów; 4) osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których przedmiotem działania jest handel, posiadający wpis do rejestru przedsiębiorców w krajowym rejestrze sądowym lub w innym właściwym rejestrze. W ocenie organu nadzoru przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do ograniczenia prawa prowadzenia handlu na targowisku dla określonych osób, a ewentualne ograniczenie może wynikać jedynie bezpośrednio z ustawy. Z analizy treści § 3 ust. 1 wynika, że takiego prawa zostały pozbawione np. osoby, które prowadzą działalność nie podlegającą wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (art. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców).

Ponadto, w Regulaminie zamieszczono szereg przepisów, które powtarzają lub modyfikują przepisy ustawy. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) 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. Jest też 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 7 pkt 2 Regulaminu w zakresie wyrazów: „i spożywania”, na mocy którego na targowisku zabraniano m.in. spożywania napojów alkoholowych. W § 7 pkt 3 Regulaminu na targowisku zakazano natomiast zaśmiecania i zanieczyszczania targowiska. Zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym wynika już z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165). Zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania wynika natomiast z art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Regulacja § 9 pkt 6 Regulaminu wkracza w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Delegacja zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 751/15).

W § 3 ust. 2 Regulaminu oraz w § 9 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazów: „posiadania przy sobie dokumentu tożsamości” nałożono obowiązek posiadania przy sobie dokumentu tożsamości. W ocenie organu nadzoru art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do nałożenia obowiązku posiadania przy sobie dokumentu tożsamości. Kwestia posiadania dokumentu tożsamości jest uregulowana w ustawie, stąd obowiązek posiadania dokumentu tożsamości przy sobie powinien mieć także podstawę ustawową.

W § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu zakazano na targowisku sprzedaży grzybów bez atestu. Tymczasem przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie grzybów dopuszczonych do obrotu lub produkcji przetworów grzybowych, środków spożywczych zawierających grzyby oraz uprawnień klasyfikatora grzybów i grzyboznawcy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1048 z późn. zm.) stanowi, że grzyby świeże, rosnące w warunkach naturalnych, oraz grzyby suszone pozyskiwane z grzybów rosnących w warunkach naturalnych, mogą być oferowane konsumentowi finalnemu wyłącznie w placówkach handlowych lub na targowiskach i pod warunkiem uzyskania atestu na grzyby świeże lub

atestu na grzyby suszone. Rada gminy nie jest upoważniona do nakładania obowiązków, które zostały już nałożone aktami prawnymi wyższego rzędu.

W § 4 ust. 2 Regulaminu zapisano, że sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w przepisach odrębnych, a w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno - spożywczych. W § 9 pkt 8 Regulaminu zobowiązano osoby prowadzące handel na targowisku m. in. do przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, a w § 9 pkt 9 Regulaminu zobowiązano osoby prowadzące handel na targowisku do przestrzegania przepisów sanitarnych i porządkowych. Przepisy § 4 ust. 2, § 9 pkt 9 Regulaminu oraz § 9 pkt 8 Regulaminu w zakresie wyrazów: „i przepisów p. poz.” nakładają obowiązek przestrzegania przepisów zawartych w innych aktach prawnych. Jak zostało to już wcześniej wskazane rada gminy nie jest upoważniona do nakładania obowiązków, które zostały już nałożone aktami prawnymi wyższego rzędu.

W ocenie organu nadzoru wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej powinny znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70). W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 8 Regulaminu oraz § 9 pkt 3 Regulaminu, w których zawarto postanowienia dotyczące wysokości, poboru oraz zwrotu opłaty targowej oraz nałożono na handlujących obowiązek uiszczenia dziennej opłaty targowej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/Łd 703/22). W związku z tym w sposób istotny narusza prawo: § 5 ust. 4, § 10 i § 11 Regulaminu. W § 5 ust. 4 Regulaminu zapisano, że administrator targowiska ma prawo odmówić rezerwacji miejsca handlowego osobie, która nie stosuje się do regulaminu targowiska. W § 10 ust. 1 Regulaminu zapisano, że upoważnionymi do przeprowadzania kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu są: pracownicy Urzędu Gminy Osjaków działający na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Osjaków, policja. Zgodnie z § 10 ust. 2 Regulaminu na żądanie kontrolującego osoby dokonujące sprzedaży winny okazać ważny dowód opłaty targowej, dokumenty upoważniające do prowadzenia działalności handlowej

oraz zajmowania konkretnego stanowiska handlowego. Zgodnie z § 11 ust. 1 Regulaminu Administrator Targowiska zobowiązany jest do zapewnienia czystości i porządku na targowisku. Natomiast § 11 ust. 2 Regulaminu stanowi, że Administrator Targowiska wywiesza na tablicy ogłoszeń na targowisku regulamin targowiska, informację o opłacie targowej oraz inne informacje dotyczące funkcjonowania obiektu.

Przepisy wydane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie powinny zawierać sankcji za ich nie przestrzeganie ani wprowadzać w błąd. W ocenie organu nadzoru w związku z powyższym istotnie narusza prawo § 12 i § 14 Regulaminu. Zgodnie z § 12 Regulaminu osoby handlujące na targowisku nie przestrzegające niniejszego regulaminu oraz postanowień innych przepisów regulujących prowadzenie handlu, mogą zostać usunięte z targowiska przez upoważnioną przez właściciela targowiska osobę przy pomocy policji. W § 14 Regulaminu postanowiono, że osoby naruszające przepisy niniejszego regulaminu podlegają grzywnie wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:

Wójt Gminy Osjaków