



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 24 maja 2021 r.

Poz. 4687

**Rozstrzygnięcie nadzorcze** Nr WNP-I.4131.98.2021.KS

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 21 maja 2021 r.

dotyczy uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii Nr L/422/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w *sprawie regulaminu Targowiska Miejskiego w Górze Kalwarii.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 maja 2021 r.

WNP-I.4131.98.2021.KS

**Rada Miejska Góry Kalwarii  
Rynek im. Biskupa  
Stefana Wierzbowskiego 1  
05-530 Góra Kalwaria**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii Nr L/422/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r. *w sprawie regulaminu Targowiska Miejskiego w Górze Kalwarii w zakresie § 11 Załącznika do uchwały.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 kwietnia 2021 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr L/422/2021 *w sprawie regulaminu Targowiska Miejskiego w Górze Kalwarii.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 maja 2021 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 7 ust. 1 pkt 11 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 11 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy targowisk i hal targowych. Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Niewątpliwie targowisko miejskie należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej, a Miasto i Gmina Góra Kalwaria organizując na swoim terenie targowisko dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Następnie należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Jednakże należy wskazać, że stanowiąc na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17). Nadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał dodatkowo, że: „**Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi** (wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red), u.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 SamGminU. **Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.** Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”. Powyższą tezę powtórzył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15, w którym stwierdził, że: „W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy 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, jak też jest 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.”*

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienioną regulację regulaminu, która wydana została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 11 Załącznika do uchwały, zwanego dalej „regulaminem”, Rada Miejska postanowiła, że: „**Na targowisku nie mogą być sprzedawane żywe zwierzęta z wyjątkiem ryb i drobiu**”.

Rada Miejska wprowadziła w regulaminie zakaz sprzedaży na terenie targowiska miejskiego „żywych zwierząt”. Choć ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji „zwierzęcia”, ograniczając się tylko do określenia wobec jakich kategorii zwierząt stosuje się ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej „u.o.z.”, w oparciu o art. 1 ust. 1 u.o.z. za zwierzę uznaje się istotę żyjącą, która posiada zdolność do odczuwania cierpienia oraz która nie jest rzeczą. Do zwierząt zaliczane są zarówno zwierzęta domowe, jak i zwierzęta gospodarskie oraz zwierzęta wolno żyjące. Przez zwierzę domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś przez zwierzęta gospodarskie rozumie się zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 u.o.z.), a przez zwierzęta wolno żyjące (dzikie) rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Z kolei ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 36) w art. 2 ust. 1 zawiera katalog poszczególnych gatunków zaliczanych do grupy zwierząt gospodarskich (przeznaczonych dla chowu lub hodowli).

Po pierwsze, organ nadzoru wskazuje, że **kwestia dotycząca zakazu sprzedaży zwierząt domowych została uregulowana w ustawie o ochronie zwierząt**. Zgodnie z art. 10a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zabrania się wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach. Z powołanego przepisu wynika ustawowy zakaz sprzedaży zwierząt domowych na placach targowych.

Po wtóre, **materia dotycząca obrotu zwierzętami gospodarskimi zawarta jest w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). Ustawa ta reguluje w sposób szczegółowy wymagania weterynaryjne odnoszące się do różnego typu działalności ludzkiej związanej ze zwierzętami, w tym działalności o charakterze zarobkowym. Celem ustawy jest m.in.

zagwarantowanie należytej opieki nad zwierzętami prowadzącej do utrzymania właściwego stanu ich zdrowia, zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, a także ochrona ludzi przed spożywaniem produktów pochodzących od zwierząt zakażonych, mogących spowodować bezpośrednie zagrożenie ich życia lub zdrowia. Stąd też w art. 1 pkt 1 ww. ustawa określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie, który szczegółowo wymienia i który nazywa „działalnością nadzorowaną”. Wśród wymienionych rodzajów działalności nadzorowanej ustawodawca wymienia m.in. obrót zwierzętami, z wyjątkiem obrotu prowadzonego w ramach działalności rolniczej w rozumieniu przepisów prawa działalności gospodarczej, pośrednictwa w tym obrocie lub skupu zwierząt (art. 1 pkt 1 lit. c ww. ustawy). Przy czym zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne w zakresie zapewnienia wymagań lokalizacyjnych, zdrowotnych, higienicznych, sanitarnych, organizacyjnych, technicznych lub technologicznych, zabezpieczających przed zagrożeniem epizootycznym, epidemicznym lub zapewniające właściwą jakość produktów, obejmujące w szczególności wymagania wymienione w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy prowadzenie działalności nadzorowanej w zakresie obrotu zwierzętami wymaga decyzji powiatowego lekarza weterynarii, zezwalającej na jej podjęcie po stwierdzeniu spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności.

Ponadto należy wskazać, że wymagania weterynaryjne dla działalności nadzorowanej w zakresie obrotu zwierzętami określają przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w zakresie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia działalności w zakresie obrotu zwierzętami, pośrednictwa w tym obrocie lub skupu zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 122, poz. 790).

Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie targowiska nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące obrotu zwierzętami.

Następnie należy wskazać, że zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa, oparta jest m.in. na wolności działalności gospodarczej i stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP. Oznacza to, że wolność gospodarcza jest uważana za warunek funkcjonowania gospodarki rynkowej, a zatem ustawodawca, a tym bardziej **uchwalodawca nie może wolności działalności gospodarczej reglamentować w sposób dowolny**. Art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś - by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Rozwój społeczny i gospodarczy

polega na nieustannych zmianach form handlu i produkcji, wobec czego bezzasadne jest przekonanie, iż hamowanie metodami administracyjnymi zmian form handlu czy korzystania z prawa wolności gospodarczej mogłoby być skuteczną metodą ochrony ważnego interesu publicznego, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny. A zatem tworzenie przepisów ograniczających swobodę działalności gospodarczej, za czym nie przemawiałby ważny interes publiczny, jest niezgodne z art. 20 Konstytucji, który stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 22 Konstytucji. Istotny jest w tym miejscu także art. 31 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym przepisem „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten (podobnie jak art. 22 Konstytucji RP) przewiduje zarówno warunek formalny (wyłączność ustawy jako źródła ograniczenia) jak i materialny.

Uzupełnieniem wskazanych przepisów jest ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162). Preambuła ww. ustawy stanowi, że *„kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji, uchwala się”* przedmiotową ustawę. Natomiast art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Z kolei w myśl art. 8 ww. ustawy *„Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa”*.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, dla wprowadzenia ograniczeń na poziomie uchwały istnieć musi wyraźna delegacja ustawowa. Brak jest delegacji dla rady

do ustanowienia zakazu handlu zwierzętami domowymi i gospodarskimi w uchwale dotyczącej zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że w świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady Miejskiej należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w skarżonej uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

*Materiałnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest; zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą. (...)" (por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej Góry Kalwarii, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/