



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 stycznia 2025 r.

Poz. 897

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.261.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 21 stycznia 2025 r.

dotyczy uchwały Nr VIII/108/2024 Rady Miasta Legionowo z dnia 20 grudnia 2024 r. *w sprawie uchwalenia Regulaminu targowisk na terenie Gminy Miejskiej Legionowo.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.261.2024

Rada Miasta Legionowo**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Nr VIII/108/2024 Rady Miasta Legionowo z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu targowisk na terenie Gminy Miejskiej Legionowo* w części: § 1 ust. 3 i 5, § 2, § 4 ust. 1 i 8, § 5 ust. 3, 4 i 6, § 6, § 7, § 8, § 9 ust. 1, § 10 ust. 3, 4, 5 i 6, § 15, § 16, § 17 ust 2 i 3, § 18, § 19 pkt 3-6 oraz § 20.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Miasta Legionowo podjęła uchwałę Nr VIII/108/2024 w sprawie Regulaminu targowisk na terenie Gminy Miejskiej Legionowo.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 grudnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia kwestionowanej uchwały stanowią art. 7 ust. 1 pkt 11 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.”. Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Legionowo przyjęła Regulamin targowisk na terenie Gminy Miejskiej Legionowo, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „regulaminem”.

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. 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. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Niewątpliwie targowisko należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej, a Miasto Legionowo organizując na swoim terenie targowiska dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. 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 WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Go 932/17).

Nadto WSA 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).”.

Ponadto NSA w wyroku z dnia 2 marca 2021 r. sygn. akt III OSK 236/21 stwierdził, że: „*Gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustalając zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej organ gminy ograniczony jest istniejącymi w tym zakresie przepisami rangi ustawowej. Oznacza to, że jeżeli korzystanie z targowiska gminnego polega przede wszystkim na dokonywaniu na jego terenie sprzedaży, to zasady tejże sprzedaży rada gminy może określić tylko w takim zakresie, w jakim nie jest to już określone w innych aktach normatywnych, a w szczególności w ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących pochodzących od organów Unii Europejskich.*”.

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy na poniżej wymienione regulacje regulaminu, które wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 ust. 3 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „*Sprzedaż kwiatów, zniczy i innych przedmiotów związanych z kultem religijnym odbywać się będzie w miejscu wyznaczonym do handlu przy Cmentarzu Miejskim i targowisku przy ul. Sobieskiego przez wszystkie dni tygodnia*”.

W ocenie organu nadzoru, wskazana powyżej regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zakresie, w jakim wprowadza limit rodzaju towarów dopuszczonych do handlu na terenie przy Cmentarzu Miejskim oraz na targowisku przy ul. Sobieskiego. Rada Miejska ograniczyła możliwość handlu jedynie do sprzedaży kwiatów, zniczy i innych przedmiotów związanych z kultem religijnym.

Należy wskazać, że przedmiotowa uchwała bezpośrednio dotyczy działalności gospodarczej na terenie Miasta Legionowo. Oceniając zatem zgodność z prawem wprowadzonych zasad handlu należy zbadać ich zgodność z zasadami konstytucyjnymi chroniącymi przedsiębiorców, a także zgodność z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).

Zatem, zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa, oparta jest m. in. na wolności działalności gospodarczej i stanowi podstawę ustroju gospodarczego. Oznacza to, że wolność gospodarcza jest uważana za warunek funkcjonowania gospodarki rynkowej, a zatem ustawodawca, a tym bardziej uchwałodawca 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”. Tworzenie przepisów ograniczających swobodę działalności gospodarczej, za czym przemawiałby ważny interes publiczny, jest niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Istotny jest w tym miejscu także art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji, zgodnie z którym 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 (wyłączenie ustawy jako źródła ograniczenia), jak i materialny.

Uzupełnieniem wskazanych przepisów jest wspomniana ustawa Prawo przedsiębiorców. Preambuła tej 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. W myśl art. 8 ww. ustawy przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, które zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca zobowiązany jest do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa.

Należy podkreślić, że rada gminy ma prawo wprowadzić regulacje dotyczące handlu określonymi produktami tylko tam, gdzie istnieje ku temu wyraźna regulacja ustawowa. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, w niniejszej regulacji została również naruszona zasada proporcjonalności i równego traktowania. W niniejszej sprawie nie są równo traktowani sprzedawcy prowadzący sprzedaż innych towarów, których obrót jest dozwolony na terenie kraju.

Następnie w § 1 ust. 5 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Zabrania się prowadzenia handlu w niedzielę i dni świąteczne, z wyjątkiem niedziel handlowych to jest przed Wielkanocą oraz Bożym Narodzeniem. Zakaz nie dotyczy handlu owocami sezonowymi i artykułami okazjonalnymi.”*

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższego zakazu wykracza poza granice upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który przyznaje radzie kompetencje

do uregulowania w regulaminie zasad oraz trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Rada bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie jest uprawniona do wprowadzenia jakichkolwiek przepisów ustalających generalne zakazy w zakresie wyłączenia handlu w określone dni tygodnia oraz w zakresie reglamentacji towarów.

Z kolei w § 2 regulaminu Rada Miasta wskazała kto jest uprawniony do prowadzenia handlu na terenie targowisk, stanowiąc, że: *„Uprawnione do prowadzenia handlu na terenie targowisk są osoby fizyczne i prawne.”*

Na gruncie art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Według art. 4 tejże ustawy, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Jak wynika z powyższych przepisów, katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej jest określony na poziomie ustawy, z uwzględnieniem zasady wolności działalności gospodarczej. Stanowisko organu nadzoru podzielił WSA w Warszawie, który w wyroku z dnia 16 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 1171/23 stwierdził, że: *„Rację ma Wojewoda, że w zapisie § 5 Regulaminu bezpodstawnie zawężono krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia handlu na targowisku. Katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej jest otwarty, w myśl zasady wolności działalności gospodarczej. Został ponadto wprowadzony na poziomie aktu prawnego rangi ustawowej i brak jest podstaw do modyfikowania, w tym zakresie, regulacji aktu prawnego wyższego rzędu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego”*. Rada bezpodstawnie zawężyła zatem krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia handlu na terenie targowisk.

Z kolei w § 4 ust. 1 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Miejsce sprzedaży na targowisku wyznacza prowadzący targowisko, uwzględniając ilość miejsc handlowych na poszczególnych placach, ich wielkość oraz przeznaczenie pod określoną działalność handlową, na podstawie okazanego przez ubiegającego się aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub nakazu płatniczego.”*. Dalej w § 15 regulaminu Rada postanowiła, że: *„Sprzedawcy w handlu obwoźnym powinni posiadać przy sobie aktualne zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej i prowadzone ewidencje finansowe.”*

Z analizy treści tych regulacji wynika, że prawa do handlu na terenie targowisk zostały pozbawione np. osoby, które prowadzą działalność nie podlegającą wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców). Należy wskazać, że przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie stanowi podstawy prawnej dla wprowadzenia wyłączenia prawa prowadzenia handlu na targowiskach dla ww. kategorii osób. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności ww. regulacji regulaminu jako naruszających art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w związku z art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Następnie w § 4 ust. 8 regulaminu Rada Miasta wskazała, że: *„W przypadku stwierdzenia przez zarządcę targowiska lub podmioty uprawnione wymienione w § 19 regulaminu, faktu odstąpienia zarezerwowanego miejsca osobie trzeciej bez wiedzy prowadzącego targowisko rezerwacja miesięczna będzie cofnięta ze skutkiem natychmiastowym bez prawa do odszkodowania.”*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe i tym samym narusza prawo stopniu istotnym. Kwestionowany zapis regulaminu nawiązuje bowiem do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, której podstawy określone są w art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 i 1237). Regulacja ta nie stanowi materii regulaminowej, a nadto w sposób nieuprawniony wkracza w regulacje aktu wyższego rzędu, jakim jest Kodeks cywilny, który w sposób wyczerpujący określa kwestię odpowiedzialności cywilnej i roszczeń odszkodowawczych dopuszczając jednakże możliwość ich modyfikacji, lecz wyłącznie w drodze umowy stron. Poza tym użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. termin „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Orzecznictwo sądowoadministracyjne stoi na stanowisku, że rada gminy na podstawie tej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilną (por. WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Go 225/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r. sygn. akt II SA/Ol 659/10).

Wskazując na powyższe stwierdzić należy, iż w zakresie kwestionowanym przez organ nadzoru Rada Miasta Legionowo podjęła uchwałę z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, a zatem bez podstawy prawnej, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Z kolei w § 5 ust. 3 Rada Miasta postanowiła, że: „*W Kiermaszu nie mogą brać udziału firmy i osoby prowadzące działalność gospodarczą w tym zakresie. W przypadku złamania niniejszego postanowienia wystawca zostanie zobligowany do zapłacenia opłaty targowej.*”. Zaś w § 16 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „*Inkasenci, którym powierzono pobór opłaty targowej w drodze inkasa lub osoby upoważnione przez podmioty, którym powierzono pobór opłaty targowej w drodze inkasa pobierają opłatę targową wg stawek określonych w Uchwale Rady Miasta Legionowo w sprawie podatków i opłat lokalnych obowiązującej na dany rok kalendarzowy, w formie biletów opłaty targowej opatrzonej pieczęcią Urzędu Miasta Legionowo, stanowiących druk ścisłego zarachowania i aktualną datą lub w formie potwierdzenia wniesienia opłaty targowej opatrzonego danymi KZB Legionowo Sp. z o.o.*”.

Należy wskazać, że powyższe regulacje dotyczą materii związanej z opłatą targową, a wszelkie regulacje dotyczące tej opłaty winny znaleźć się w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej, może także zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a ponadto może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych.

Umieszczając w regulaminie targowisk postanowienia dotyczące opłaty targowej Rada Miasta przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był wielokrotnie zgodny pogląd, iż w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzenie opłat za korzystanie z nich (por. wyroki NSA z dnia 31 maja 1996 r. sygn. akt I SA/Łd 65/96; z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. akt II SA/Kr 1377/96; z dnia 29 listopada 2001 r. sygn. akt SA/Wr 1415/01). Poza tym Rada ponownie ograniczyła zasadę swobody działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie kręgu podmiotów mogących brać udział w Kiermaszu.

Dalej w § 5 ust. 4 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „*Przedmiotem wymiany lub sprzedaży nie mogą być towary nielegalne, niebezpieczne, o nieprzyjemnym zapachu, niedopuszczone do handlu i ekspozycji na podstawie przepisów prawa, żywe zwierzęta oraz artykuły spożywcze.*”.

Powyższa regulacja zawiera szereg zakazów dotyczących konkretnych towarów, w związku z tym nie zawiera się w delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. zwłaszcza, że mieści się w ustawowym pojęciu „trybu i zasad korzystania” z targowisk.

Powyższy zarzut w zakresie przekroczenia delegacji ustawowej dotyczy również § 5 ust. 6 regulaminu, w którym Rada Miasta stwierdziła, że: *„Zarządca Targowiska ma prawo do wyłączenia ze stoiska artykułu, który według niego jest niezgodny z charakterem Kiermaszu.”*.

Z kolei w § 6 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Zabrania się handlu na chodnikach, w przejściach dla pieszych, jezdniach lub w sposób utrudniających ruch.”*.

W ocenie organu nadzoru, powyższe ustalenia dotyczące zakazu prowadzenia handlu we wskazanych miejscach są niezgodne z art. 60³ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, z 2024 r. poz. 1907), który stanowi o możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osoby, prowadzącej sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy. Wyznaczenie miejsca winno być dokonane w sposób jednoznaczny, umożliwiający identyfikację, który ze względu na odpowiedzialność nie pozwala na ocenę uznaniową. Nadto zauważyć należy, iż ewentualne prowadzenie działalności w zakresie handlu w ramach pasa drogowego może być realizowane i egzekwowane na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 1222.). Przepisy ww. ustawy wymagają uzyskania od zarządcy drogi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Prowadzenie handlu w obrębie drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi stanowi podstawę do wymierzenia przez zarządcę drogi kary pieniężnej na podstawie art. 40 ust. 12 ww. ustawy, a w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa pieszych, utrudniania ruchu pozwala na wymierzenie kary grzywy lub nagany na podstawie art. 90 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Następnie w § 7 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że:

„1. Na targowiskach mogą być sprzedawane wszystkie towary z wyjątkiem:

- 1) towarów i produktów, których sprzedaż wymaga uzyskania koncesji,*
- 2) broni, amunicji, artykułów pirotechnicznych i wybuchowych oraz przedmiotów ekwipunku wojskowego,*
- 3) monet, banknotów oraz papierów wartościowych,*
- 4) dietetycznych środków spożywczych,*
- 5) mleka i przetworów mlecznych,*
- 6) dziczyzny,*
- 7) pieczywa i wyrobów ciastkarskich nie opakowanych,*

- 8) *grzybów i przetworów grzybowych, z wyjątkiem hodowlanych,*
- 9) *napojów alkoholowych,*
- 10) *mięsa i przetworów mięsnych,*
- 11) *drobiu białego i przetworów drobiowych,*
- 12) *ryb i przetworów rybnych,*
- 13) *tuszczyków zwierzęcych i roślinnych,*
- 14) *wyrobów tytoniowych bez polskiej akcyzy,*
- 15) *leków,*
- 16) *substancji psychoaktywnych,*
- 17) *wydawnictw pornograficznych,*
- 18) *lodów bez opakowań jednostkowych.”.*

Należy wskazać, że organ nadzoru podziela zakazy zawarte w § 7 regulaminu jednakże należy podkreślić, że zarówno obostrzenia, jak i zakazy odnoszące się do powyższych kwestii uregulowane zostały na poziomie ustaw lub odrębnych aktów prawa miejscowego. Przyjęta regulacja narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., bowiem wykracza poza delegację ustawową oraz stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców.

I tak, kwestia obrotu towarami wymagającymi uzyskania koncesji zawarta w § 7 ust. 1 pkt 1 regulaminu regulowana jest każdorazowo w przepisach ustaw, z których wynika obowiązek uzyskania koncesji. Brak zatem podstaw do wprowadzania takich przepisów w akcie prawa miejscowego, jako akcie rangi pod ustawowej. Ponadto zakaz handlu bez wymaganej koncesji uregulowany jest odpowiednio art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń, z którego wynika, że kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Tematyka obrotu bronią, amunicją, artykułami pirotechnicznymi i wybuchowymi oraz przedmiotami ekwipunku wojskowego wprowadzona przez Radę Miasta w § 7 ust. 1 pkt 2 regulaminu została uregulowana ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1743). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym wymaga uzyskania koncesji. Stosownie do art. 8 ust. 1 ww. ustawy koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa

w art. 7 ust. 1, udziela, odmawia udzielenia, zmienia, odmawia zmiany lub cofa, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Z kolei kwestie związane z obrotem wyrobami pirotechnicznymi reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2378). Zgodnie z art. 9 tej ustawy, nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą *in situ* wymaga uzyskania pozwolenia na nabywanie i przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą *in situ*. Przepis ust. 2 stanowi, że nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych wyraźnie wymienionych w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a tejże ustawy. Ponadto sankcja karna za wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania lub obrotu materiałami wybuchowymi przewidziana jest w art. 133 ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, zgodnie z którym kto wykonuje działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym albo w zakresie obrotu technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym bez koncesji lub wbrew warunkom określonym w koncesji, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Z kolei wprowadzony przez Radę Miasta w § 7 ust. 1 pkt 3 regulaminu zakaz sprzedaży papierów wartościowych, należy uznać za sprzeczny z prawem, bowiem powyższa tematyka została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Wskazać bowiem należy, że o wymogach dotyczących możliwości sprzedaży papierów wartościowych stanowi ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722, z późn. zm.). Zgodnie z art. 19 ww. ustawy jeżeli ustawa nie stanowi inaczej papiery wartościowe objęte zatwierdzonym prospektem emisyjnym mogą być przedmiotem obrotu na rynku regulowanym wyłącznie po ich dopuszczeniu do tego obrotu. Zaś zgodnie z art. 178 ww. ustawy, kto bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia zawartego w odrębnych przepisach albo nie będąc do tego uprawnionym w inny sposób określony w ustawie, prowadzi działalność w zakresie obrotu instrumentami finansowymi, podlega grzywnie do 5 000 000 zł albo karze pozbawienia wolności do lat 5, albo obu tym karom łącznie.

Natomiast zawarty w § 7 ust. 1 pkt 8 regulaminu zakaz sprzedaży grzybów i przetworów grzybowych, z wyjątkiem hodowlanych, wkracza w materię uregulowaną w ustawie z dnia

25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448). Zgodnie z art. 42 ww. ustawy grzyby świeże dopuszcza się do obrotu lub produkcji przetworów grzybowych oraz środków spożywczych zawierających grzyby, jeżeli: są jednego gatunku, z wyjątkiem grzybów, które mogą być użyte do produkcji środków spożywczych; nie są rozdrobnione, z wyjątkiem podzielonych jeden raz wzdłuż osi ich trzonów, a także nie mogą to być wyłącznie trzony lub trzony oddzielone od kapeluszy w ilości przekraczającej liczbę kapeluszy; nie wykazują zapleśnienia; nie występują w nich żywe larwy lub kanaliki po larwach muchówek, a ilość grzybów zaczerwionych pierwotnie nie przekracza 5% masy całkowitej grzybów; zawartość substancji zanieczyszczających organicznych, w szczególności ściółki, mchu, igliwia, nie przekracza 0,3% masy całkowitej grzybów; zawartość substancji zanieczyszczających mineralnych nie przekracza 1% masy całkowitej grzybów.

Zgodnie zaś z art. 42 ust. 4 i 5 tej ustawy, dopuszczenie do obrotu grzybów świeżych rosnących w warunkach naturalnych i ich suszu potwierdzone jest atestem na grzyby, wydanym przez klasyfikatora grzybów lub grzyboznawcę. Wymagania wobec wprowadzanych do obrotu grzybów i przetworów grzybowych zawarte są też w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie grzybów dopuszczonych do obrotu lub produkcji przetworów, środków spożywczych zawierających grzyby oraz uprawnień klasyfikatora grzybów i grzyboznawcy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2237, z późn. zm.). Przepisy kwestionowanej uchwały w części w jakiej dotyczą sprzedaży grzybów, stanowią nie tylko wykroczenie poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ale również stanowią modyfikację aktu prawnego rangi ustawowej i aktu wykonawczego.

W katalogu towarów wyłączonych z handlu w § 7 ust. 1 pkt 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13 i 18 regulaminu, Rada Miasta wymieniła również takie produkty jak: dietetyczne środki spożywcze, mleko i przetwory mleczne, dziczyznę, pieczywo i wyroby ciastkarskie nieopakowane, mięso i przetwory mięsne, drób bity i przetwory drobiowe, ryby i przetwory rybne oraz tłuszcze zwierzęce i roślinne, lodów bez opakowań jednostkowych. Jak wspomniano powyżej, kwestię ich sprzedaży regulują przepisy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w której zawarte zostały przepisy karne regulujące zasady odpowiedzialności za wprowadzanie tego rodzaju towarów do obrotu oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2023 r. poz. 872). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego określa ona m. in. wymagania, jakie powinny spełniać produkty pochodzenia zwierzęcego wprowadzane na rynek. Stosownie do treści art. 12 ust. 1 te same przepisy o produktach pochodzenia zwierzęcego mogą być przeznaczone do sprzedaży bezpośredniej, jeżeli przy ich produkcji zostały spełnione wymagania

weterynaryjne określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1703). Z tych przepisów również wynika zakaz wprowadzania do obrotu produktów tj. np. mięsa, produktów rybołówstwa czy produktów mlecznych, które nie spełniają ściśle określonych wymogów. W konsekwencji nieprzestrzegania wskazanych wymogów może dojść do zastosowania przepisów z zakresu odpowiedzialności karnej i cywilnej.

W tym miejscu należy wskazać, że w wyniku stwierdzenia nieważności § 7 ust. 1 regulaminu koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 regulaminu, w którym Rada Miasta dopuściła sprzedaż towarów wyszczególnionych w § 7 ust. 1 pkt 10-13 przez sprzedawców posiadających stosowne decyzje lub zezwolenia właściwych organów i służb sanitarnych oraz inspekcji handlowych, jeśli są one wymagane dla prowadzenia sprzedaży.

Z kolei kwestia zakazu wprowadzonego w § 7 ust. 1 pkt 9 regulaminu, tj. obrotu napojami alkoholowymi uregulowana jest w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy, obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, zaś obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa. Art. 18 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, zwanego dalej „organem zezwalającym”. Natomiast zgodnie z art. 14 ww. ustawy zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych:

„1) na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;

2) na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;

3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;

4) w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem:

a) wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach komunikacji krajowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,

b) pociągów komunikacji międzynarodowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie:

- napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w wagonach restauracyjnych i bufetach oraz w wagonach sypialnych i z miejscami do leżenia,

- napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu przy stolikach w wagonach restauracyjnych, w tym napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu tylko do posiłków,

c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,

d) statków i portów morskich;

5) uchylony;

6) w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.”.

Z kolei art. 14 ust. 3 ww. ustawy stanowi o zakazie sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych. Natomiast w art. 14 ust. 4 ww. ustawy wprowadza zakaz sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w domach wypoczynkowych. Na mocy art. 14 ust. 5 ww. ustawy sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Natomiast, stosownie do art. 14 ust. 6 ww. ustawy w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Zatem brak delegacji do wprowadzenia przez Radę Miasta zakazu w tym przedmiocie w treści regulaminu targowisk.

Natomiast obrót wyrobami tytoniowymi bez akcyzy został uregulowany ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, z późn. zm.), która stanowi, że zarówno papierosy jak i susz tytoniowy są wyrobami akcyzowymi. Z kolei przepisy ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.) określają za jakie zachowania związane z papierosami bez akcyzy lub suszem tytoniowym grozi odpowiedzialność karna. Zgodnie z art. 63a ww. ustawy kto sprzedaje wyroby akcyzowe bez uprzedniego oznaczenia ich znakami akcyzy podlega karze grzywny do 720 stawek grzywny, karze pozbawienia wolności lub obu tym karom łącznie.

Z kolei obrót produktami leczniczymi (lekami), uregulowany jest ustawą z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 686). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. ustawy, do obrotu dopuszczone są, z zastrzeżeniem ust. 4 i art. 4, produkty lecznicze, które

uzyskały pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, zwane dalej „pozwoleniem”. Art. 3 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że organem uprawnionym do wydania pozwolenia jest Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, Prezes Urzędu cofa pozwolenie w przypadku stwierdzenia, że produkt leczniczy jest wprowadzany do obrotu niezgodnie z pozwoleniem lub przepisami ustawy. Ponadto, Główny Inspektor Farmaceutyczny w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Prawa Farmaceutycznego, wydaje decyzję o wycofaniu produktu leczniczego z obrotu, zgodnie z art. 122a tej ustawy. Art. 70 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że poza aptekami obrót detaliczny produktami leczniczymi, z uwzględnieniem art. 71 ust. 1 i 3 pkt 2, mogą prowadzić punkty apteczne. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ww. ustawy, obrót hurtowy produktami leczniczymi, z zastrzeżeniem ust. 8 pkt 2, mogą prowadzić wyłącznie hurtownie farmaceutyczne.

Przewidziany w § 7 ust. 1 pkt 16 regulaminu zakaz sprzedaży substancji psychoaktywnych wynika z art. 56 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939.), który stanowi, że kto, wbrew przepisom art. 33-35, art. 37, art. 40 i art. 40a, wprowadza do obrotu środki odurzające, substancje psychotropowe, słomę makową lub nowe substancje psychoaktywne albo uczestniczy w takim obrocie, podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest znaczna ilość środków odurzających, substancji psychotropowych, nowych substancji psychoaktywnych lub słomy makowej, sprawca podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Również w § 8 regulaminu Rada wprowadziła na terenie targowisk bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych i zażywania substancji psychoaktywnych, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Następnie uregulowany w § 7 ust. 1 pkt 17 regulaminu zakaz sprzedaży wydawnictw pornograficznych poddany został penalizacji w art. 202 § 1 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, z późn. zm.), który stanowi, że kto publicznie prezentuje treści pornograficzne w taki sposób, że może to narzucić ich odbiór osobie, która tego sobie nie życzy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 oraz że kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwała lub sprowadza, przechowuje lub posiada albo rozpowszechnia lub prezentuje treści pornograficzne z udziałem małoletniego albo treści pornograficzne związane z prezentowaniem przemocy lub posługiwaniem się zwierzęciem, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15.

Dalej w § 7 ust. 3 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Na targowiskach zabrania się działalności związanej z prowadzeniem gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych, jak również jakiegokolwiek innej działalności w zakresie gier losowych, zakładów wzajemnych.”*

Ustanowiony przez Radę zakaz prowadzenia gier hazardowych wynika z art. 89 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227, z 2024 r. poz. 1473). Zgodnie z tym przepisem, karze pieniężnej podlega m. in. urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia oraz urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry. Z przedmiotową regulacją skorelowany jest art. 32 ww. ustawy ustanawiający obowiązek uzyskania zezwolenia, koncesji, zgłoszenia itp. w zależności od rodzaju gry hazardowej. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, urządzenie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier w karty i gier na automatach oraz prowadzenie działalności w tym zakresie jest dozwolone na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia. Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 128 ust. 1 Kodeksu wykroczeń, kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo używa do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zatem należy wskazać, że wyżej wymienione ustawy i rozporządzenia zawierają szczegółowe regulacje w poszczególnych dziedzinach, jak również określają zasady i warunki prowadzenia działalności reglamentowanej, sankcje karne za niedochowanie tych warunków oraz organy nadzoru i kontroli. W związku z powyższym wprowadzenie przez Radę Miasta zakazów określonych w § 7 ust. 1 regulaminu targowisk należy uznać za istotne naruszenie prawo. Wskazać należy, że za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie zakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

W § 9 regulaminu Rada postanowiła, że:

„1. Sprzedaż towarów, co do których zachodzi podejrzenie, że:

- a) są szkodliwe dla zdrowia,*
- b) nie są dopuszczone do sprzedaży na targowiskach,*

c) pochodzą z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia, zostaje wstrzymana przez prowadzącego targowisko.”.

Analizując zapisy regulaminu § 9 pkt 1 lit. a regulaminu we fragmencie „towarów szkodliwych dla zdrowia”, należy odwołać się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów. Uchwały rad gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelných zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Zwrot towary szkodliwe dla zdrowia jest na tyle *nieostry*, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku konieczności zakwalifikowania danego towaru jako towaru szkodliwego dla zdrowia, rozwiązanie może okazać się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego też niedopuszczalne jest używanie *nieostrych* pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Poza tym przepisy regulujące zakazy sprzedaży (wprowadzania do obrotu) środków spożywczych szkodliwych dla zdrowia lub życia człowieka zostały uregulowane zarówno w art. 6 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jak i w art. 14 ust. 1 i 2 lit. a rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. U. UE. L. 2002.31.1). Wprowadzenie do obrotu środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka podlega stosownie do art. 96 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Zatem *„Nie budzi najmniejszych wątpliwości, co trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, że przepisy regulujące zakazy wprowadzania do obrotu środków spożywczych szkodliwych dla zdrowia lub życia człowieka zostały uregulowane w przepisach wyższej rangi niż akty prawa miejscowego. Tym samym ponowne uregulowanie w akcie hierarchicznie niższej rangi tej samej materii, która już została uregulowana w akcie wyższej rangi narusza konstytucyjne zasady hierarchicznej zależności aktów normatywnych wyrażonej w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 94 Konstytucji RP.”*(wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r. sygn. akt III OSK 236/21).

Z kolei obrót rzeczami pochodzącymi z przestępstwa uregulowany w § 9 ust. 1 lit. c regulaminu, zabroniony jest na podstawie art. 291 i art. 292 Kodeksu karnego. Zgodnie z art. 291 § 1 ww. ustawy, kto rzecz uzyskaną za pomocą czynu zabronionego nabywa

lub pomaga do jej zbycia albo tę rzecz przyjmuje lub pomaga do jej ukrycia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Art. 292 § 1 ww. ustawy stanowi, że kto rzecz, o której na podstawie towarzyszących okoliczności powinien i może przypuszczać, że została uzyskana za pomocą czynu zabronionego, nabywa lub pomaga do jej zbycia albo tę rzecz przyjmuje lub pomaga do jej ukrycia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Poza tym zakaz paserstwa wynika wprost z art. 122 ust. 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że kto nabywa mienie, wiedząc o tym, że pochodzi ono z kradzieży lub z przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Art. 122 ust. 2 ww. ustawy, stanowi, że kto nabywa mienie, o którym na podstawie towarzyszących okoliczności powinien i może przypuszczać, że zostało uzyskane za pomocą kradzieży lub przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia nie przekracza 800 złotych, podlega karze grzywny albo karze nagany.

Dalej w § 10 ust. 3 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Sprzedaż artykułów spożywczych odbywa się wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych przez prowadzącego targowisko, spełniających wymogi sanitarno-epidemiologiczne.”*

Należy wskazać, 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. Rada gminy na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, jakim jest targowisko, zaś powyższe obowiązki wynikają z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. W wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 96/14 WSA we Wrocławiu wskazał, że: *„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. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych dotyczących sprzedaży produktów, wynika zaś wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. (...) 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”.

W § 10 ust. 4 Rada Miasta postanowiła, że: „*Artykuły spożywcze i wyroby cukiernicze przeznaczone do bezpośredniego spożycia powinny być w opakowaniach jednostkowych (paczkowane lub foliowane) oraz sprzedawane w warunkach wykluczających możliwość ich zepsucia.*”, zaś w § 10 ust. 5 regulaminu Rada Miasta wskazała, że: „*Sprzedaż środków spożywczych wymagających zabezpieczenia przed niewłaściwą temperaturą i nasłonecznieniem powinna być prowadzona włącznie za pomocą specjalistycznych środków transportu.*”. Z kolei w § 10 ust. 6 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „*Osoby sprzedające artykuły spożywcze ze specjalistycznych środków transportu winny posiadać Decyzję Powiatowego Inspektora Sanitarnego dopuszczającą środek transportu do tej działalności.*”.

Należy wskazać, że kwestia sposobu prowadzenia sprzedaży środków spożywczych, jak i sposobu korzystania ze specjalistycznych środków transportu została określona zarówno w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jak i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. WE L 139).

Ponadto o wymaganiach prawnych dotyczących temperatur przewozu towarów mówi przyjęta przez Polskę w 1984 r. umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (Dz. U. z 2015 r. poz. 667), przyjęta w Genewie dnia 1 września 1970 r., tzw. umowa ATP. Podane są w niej m.in. maksymalne temperatury dozwolone przy transporcie artykułów spożywczych czy klasyfikacje pojazdów przeznaczonych do ich przewozu.

W § 17 ust. 2 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: „*Niewykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, spowoduje obciążenie osoby zajmującej stanowisko handlowe, na którym stwierdzono niewykonanie tegoż obowiązku, kosztami posprzątkania stanowiska w wysokości 50,00 zł, za każdy dzień oraz za każde zajęte i nieposprzątkane stanowisko handlowe.*”, zaś w § 17 ust. 3 regulaminu Rada Miasta przyjęła, że: „*Stwierdzenie dwukrotnego niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, będzie skutkowało odmową sprzedaży kolejnej rezerwacji.*”.

Należy wskazać, iż wszelkiego rodzaju regulacje dotyczące dochodzenia kosztów za niewykonanie obowiązku nie znajdują uzasadnienia w podstawie prawnej uchwały i należą do sfery prawa cywilnego.

Dalej w § 18 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że: *„Za rzeczy pozostawione lub zaginione na terenie targowiska prowadzący targowisko nie odpowiada.”*

Należy wskazać, że ujęte powyżej zasady odpowiedzialności mają charakter odpowiedzialności cywilnej i zostały uregulowane w Tytule VI Księgi Trzeciej Kodeksu cywilnego oraz nie podlegają modyfikacji w drodze aktu prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest zatem regulowanie w drodze przepisów prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Powyższy pogląd potwierdza aktualne orzecznictwo sądowe (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Go 225/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r. sygn. akt II SA/Ol 659/10).

Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych wskazuje się, że: *„Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez przebywających na korzystających z takich terenów i urzędzeń. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną.”* (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 672/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1476/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 953/20).

Następnie w § 19 regulaminu Rada Miasta postanowiła, że:

„Do kontroli przestrzegania przepisów niniejszego regulaminu upoważnieni są:

- 1) prowadzący targowisko,*
- 2) upoważnieni przedstawiciele Urzędu Miasta Legionowo,*
- 3) Straż Miejska (w szczególności do kontroli biletów opłaty targowej i tożsamości osoby handlującej);*
- 4) Policja,*
- 5) państwowe służby:*
 - a) sanitarne,*
 - b) Urząd Skarbowy,*
 - c) Państwowa Inspekcja Handlowa,*
- 6) inne służby, na podstawie odrębnych przepisów.”*

Należy wskazać, że Rada Miasta mogła wskazać do kontroli przestrzegania przepisów na terenie targowisk prowadzącego targowisko (czyli Miasto jako właściciela targowiska) oraz

upoważnionych przedstawicieli Urzędu Miasta Legionowo na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., zgodnie z którym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) jako organu wykonawczego gminy, należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Oznacza to, że do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) należy decyzja czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania np. administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji.

Jednakże, Rada Miasta nie była uprawniona do regulowania kwestii kontroli przestrzegania przepisów przez pozostałe organy, bowiem takie unormowania wkraczają w materię już uregulowaną aktami wyższego rzędu, które regulują działalność tych organów.

I tak, uprawnienia straży miejskiej uregulowane zostały w art. 1 oraz art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o straży gminnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763), z kolei uprawnienia policji reguluje art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2024 r. poz. 145, z późn. zm.). Zakres kompetencji służb sanitarnych uregulowany jest w art. 1 pkt 1-7 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 416), a zakres kompetencji urzędu skarbowego wynika z ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.). Z kolei kompetencje Państwowej Inspekcji Handlowej określone zostały w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 312 i 1222).

Należy zaznaczyć, iż organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do wyznaczania zadań powyższym organom. Upoważnienie ustawowe nie pozwala prawodawcy miejscowemu na określanie przy jakich zadaniach będą brały udział służby. Zatem powyższe regulacje uchwały nie mieszczą się w zakresie upoważnienia do stanowienia regulaminu targowisk. Należy ponownie podkreślić, że akty prawa miejscowego mogą być zaś stanowione - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Następnie w § 20 regulaminu Rada postanowiła, że: „*Naruszenie postanowień niniejszego regulaminu zagrożone jest karą wymierzoną w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisów prawa.*”.

W ocenie organu nadzoru niniejsza regulacja regulaminu wykracza poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia, gdyż w ramach przysługujących jej kompetencji nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Wskazać należy, że Rada Miasta podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu i wyczerpać całość delegacji. Odstąpienie od powyższej zasady narusza związek formalny

i materialny pomiędzy aktem wykonawczym (tut. uchwałą) a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji RP przepisów określających tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (tak m.in. wyroki TK: z 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. 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, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12).

Należy podkreślić, że WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 1171/23 jednoznacznie stwierdził, że: *„Trzeba przy tym podkreślić, że rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, gdyż może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Tym samym więc zaskarżona do Sądu uchwała nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu tego aktu moc wiążącą dla rady gminy stanowią zatem - obok ustawy zasadniczej - ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody gminy będą zatem polegały na: zakazie uregulowania szczegółowych kwestii odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania zagadnień, do których uregulowania gmina została upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Co więcej akt uchwalony przez gminę nie powinien zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne. Akty prawa miejscowego nie mogą ani powielać, ani modyfikować norm powszechnie obowiązujących. Uchwalając akty prawa miejscowego organy administracji muszą respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu pamiętając, że prawo miejscowe może być stanowione tylko w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). 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 nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.”.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w odniesieniu do ustaleń, wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/