



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1887



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.75.2025

Lublin, dnia 31 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/79/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie utworzenia targowiska na terenie Gminy Trzeszczany i przyjęcia regulaminu targowiska, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „*utworzenia targowiska na terenie Gminy Trzeszczany i*” i § 1 uchwały oraz § 2; § 3 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „*i nie będzie pobierana opłata targowa*”; § 4 ust. 1 w brzmieniu: „*prawem i*”; § 5 ust. 1 w brzmieniu: „*na ogólnych zasadach, wynikających z ustaw szczególnych*”, ust. 2, ust. 3 lit. a, lit. b, lit. c i lit. d w brzmieniu: „*domowych i*”, ust. 4, ust. 5 lit. c, lit. d, lit. e, lit. g i ust. 6; § 7 ust. 1 lit. b, lit. d, lit. e, lit. f oraz § 10 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/79/2025 Rady Gminy Trzeszczany z dnia 11 marca 2025 r. w sprawie utworzenia targowiska na terenie Gminy Trzeszczany i przyjęcia regulaminu targowiska, w części obejmującej tytuł uchwały w brzmieniu: „*utworzenia targowiska na terenie Gminy Trzeszczany i*” i § 1 uchwały oraz § 2; § 3 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu: „*i nie będzie pobierana opłata targowa*”; § 4 ust. 1 w brzmieniu: „*prawem i*”; § 5 ust. 1 w brzmieniu: „*na ogólnych zasadach, wynikających z ustaw szczególnych*”, ust. 2, ust. 3 lit. a, lit. b, lit. c i lit. d w brzmieniu: „*domowych i*”, ust. 4, ust. 5 lit. c, lit. d, lit. e, lit. g i ust. 6; § 7 ust. 1 lit. b, lit. d, lit. e, lit. f oraz § 10 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/79/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 marca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Trzeszczany postanowiła o utworzeniu targowiska gminnego w Trzeszczanach Pierwszych oraz wprowadziła regulamin określający zasady korzystania z gminnego targowiska, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w powołanym przepisie sformułowanie „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 i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por.

m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Tworzy się targowisko gminne w Trzeszczanach Pierwszych, na działce oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków numerem 364/5 o powierzchni 0, 50 ha położonej w obrębie nr 0132 Trzeszczany”*.

W ocenie organ nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie stanowi podstawy do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie ustalenia lokalizacji targowiska. Nie obowiązuje już bowiem dekret z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312, ze zm.), który w art. 5 stanowił, że gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy; dekret ten został uchylony przez art. 99 pkt 1 ustawy z dnia

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku z dnia 13 października 2005 r. (sygn. akt OSK 1932/04) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: *„ustalenie lokalizacji targowiska ma cechy aktu indywidualnego nie zaś przepisu prawnego powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym. W obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wydawania takich uchwał (...). Skoro odpadła podstawa prawna do podejmowania uchwał w przedmiocie lokalizacji targowiska, to jedynymi przepisami w zakresie lokalizacji inwestycji (w tym oczywiście targowisk) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te pozwalają kształtować organom gminy tzw. ład przestrzenny (...). Władczego rozstrzygnięcia o lokalizacji targowiska w oznaczonym miejscu nie można traktować jako określenia "zasad trybu korzystania z targowiska".* (zob. także wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 96/09; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 1066/13; WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2019 r, sygn. akt II SA/Łd 161/19).

Powyższa argumentacja przesądza o także o konieczności stwierdzenia nieważności tytułu uchwały w brzmieniu: *„utworzenia targowiska na terenie Gminy Trzeszczany i”*.

Zgodnie z brzmieniem § 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *zarząd nad targowiskiem sprawuje Wójt Gminy Trzeszczany, jako Administrator* (ust. 1). *Upoważnionymi do przeprowadzania kontroli przestrzegania niniejszego regulaminu są wyznaczeni pracownicy Urzędu Gminy Trzeszczany* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie tego przepisu Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do decydowania o tym, jaki podmiot ma zarządzać gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Żaden przepis ustawowy nie upoważnia Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu

terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Oznacza to niewątpliwie, że Rada może jedynie określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej. W żaden natomiast sposób nie można wyprowadzić z przytoczonej normy kompetencyjnej upoważnienia dla Rady do stanowienia w kwestii podmiotu wykonującego to zadanie.

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności 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. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący. Stąd, zadania związanego z gospodarowaniem mieniem komunalnym nie może przejmować żaden inny podmiot, a także przedmiotowa uchwała nie może określać zarządcy/administradora targowiska (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 150/24).

W § 3 ust. 1 pkt 1 Regulamin stanowi, że handel odbywa się na całej powierzchni Targowiska *i nie będzie pobierana opłata targowa*.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie słów: "i nie będzie pobierana opłata targowa" wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestie związane z opłatą targową zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.).

Zgodnie z art. 15 ww. ustawy rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b (ust. 1). Targowiskami, o których mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż (ust. 2). Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach (ust. 2b). Opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko (ust. 3).

Zgodnie zaś z art. 19 ww. ustawy rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 1126,00 zł dziennie (pkt 1 lit. a), może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (pkt 2), może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych (pkt 3).

Aktualne brzmienie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zostało wprowadzone mocą art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2015 r, poz.1045) - z dniem 1 stycznia 2016 r.

Zatem w obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika obowiązek pobierania opłaty targowej, gdyż rady gminy mogą (nie muszą) wprowadzać na swoich terenach opłatę targową. Tym samym o poborze opłaty targowej na terenie danej gminy decyduje organ stanowiący w drodze uchwały wydanej na podstawie ww. przepisu. Do czasu podjęcia tej uchwały istnienia obowiązku uiszczania opłaty targowej nie można domniemywać.

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do stanowienia, że na targowisku "nie będzie pobierana opłata targowa" w uchwale określającej regulamin targowiska.

W § 4 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż handel na targowisku jest dozwolony *na zasadach określonych prawem i niniejszym regulaminem*.

Z kolei w myśl § 5 ust. 1 Regulaminu wykonywanie na targowisku zarobkowych czynności usługowych jest dopuszczalne *na ogólnych zasadach, wynikających z ustaw szczególnych*, w sposób nieutrudniający innym osobom i jednostkom działalności handlowej.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały, w zakresie w jakim odsyłają do ogólnie wskazanych "zasad określonych prawem" oraz "zasad wynikających z ustaw szczególnych" są pozbawione podstaw prawnych, a także niejasne, nieprecyzyjne i mogą budzić wątpliwości w procesie stosowania uchwały. Obowiązek przestrzegania norm powszechnie obowiązujących wynika już z aktów prawnych je ustanawiających. Trzeba nadmienić, że przytoczone przepisy uchwały nie odsyłają do żadnego konkretnego

aktu prawnego, a tym samym nie jest jasne, jakie konkretne obowiązki zostały nałożone na obywateli przez prawodawcę lokalnego, czyli przez radę. O istotnej wadliwości takich regulacji wypowiedział się m. in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 12 czerwca 2024r., sygn. III SA/Łd 150/24.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza tego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zgodnie z § 5 ust. 2 Regulaminu, na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary i artykuły pod warunkiem, że ich sprzedaż na targowisku nie narusza obowiązujących przepisów prawa.

Ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono w orzecznictwie sądowo-administracyjnym *„Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. 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”* (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości § 5 ust. 4 oraz § 7 ust. 1 lit. b Regulaminu.

W myśl § 5 ust. 4 Regulaminu, sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, a w szczególności zgodnie z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

W myśl § 7 ust. 1 lit. b Regulaminu osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do przestrzegania w szczególności przepisów sanitarno – epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym.

Przytoczone regulacje dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Odsyłanie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego do "innych obowiązujących przepisów", bliżej niesprecyzowanych "przepisów odrębnych" nie mieści się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Gminy.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 3 Regulaminu, zabroniona jest sprzedaż: napojów alkoholowych (lit. a), nafty, benzyny, spirytusu skażonego (denaturatu), trucizn farmakologicznych, materiałów medycznych (lit. b), broni, amunicji, materiałów wybuchowych i pirotechnicznych (lit. c), żywych zwierząt domowych i gospodarskich (lit. d).

W myśl natomiast § 5 ust. 5 Regulaminu na targowisku zabrania się: prowadzenia sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów oraz uprawiania gier hazardowych (lit. c), spożywania napojów

alkoholowych (lit. d), zaśmiecania i zanieczyszczania terenu (lit. e), wywieszania reklam, szyldów i ingerencji w zabudowę bez zgody Administratora (lit. g).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazał, iż: „z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiadał się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02).

Sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.).

Mocą art. 14 ust. 2a ustawy wprowadzony został zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym targowiska.

W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada gminy została upoważniona do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie regulaminu targowiska, przyjętego uchwałą rady gminy.

Zasady sprzedaży paliw ciekłych określają przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.). Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami lub energią z wyłączeniem przypadków określonych w tym przepisie, wymaga uzyskania koncesji.

Kwestia cofnięcia koncesji i związanych z tym ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej uregulowana jest zaś w art. 41 tej ustawy.

Działalność dotycząca alkoholu skażonego uregulowana jest w ustawie z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 262). Art. 3. ust. 1 tej ustawy stanowi, że działalność gospodarcza w zakresie wyrobu, oczyszczania, skażania lub odwadniania alkoholu etylowego jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (...) i wymaga wpisu do rejestru podmiotów wykonujących działalność w zakresie wyrobu i przetwarzania alkoholu etylowego.

Na mocy art. 7 ww. ustawy organ prowadzący rejestry wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności m.in. w przypadkach: gdy przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie, stwierdzenia rażącego naruszenia warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Obrót produktami leczniczymi regulowany jest ustawą z dnia 6 września 2001r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 686, ze zm.). 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”. Ust. 3 ww. przepisu stanowi, że organem uprawnionym do wydania pozwolenia jest Prezes Urzędu Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, zwany dalej „Prezesem Urzędu”.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo farmaceutyczne, Prezes Urzędu cofa pozwolenie m. in. 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.

W art. 70 ust. 1 ww. ustawa 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.

Obrót wyrobami medycznymi regulowany jest przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1620, ze zm.). Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy podmioty gospodarcze podlegają kontroli Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

Odnosząc się do wprowadzonego w § 5 ust. 3 lit. b Regulaminu zakazu sprzedaży *"trucizn farmakologicznych"*, wskazać należy, iż zwrot ten jest pojęciem nieostrym i stwarza problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku wystąpienia praktycznego problemu tj. konieczności zakwalifikowania danego towaru jako trucizny, rozwiązanie może okazać się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego też niedopuszczalne jest używanie nieostrych pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza w aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania takich aktów właśnie po to, by – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Od takiej regulacji winno się więc oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych (por. WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r. sygn. III SA/Wr 96/14).

Zakaz sprzedaży *"trucizn farmakologicznych"* wkracza w materię uregulowaną w art. 160 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.). Zgodnie z art. 160 § 1 Kodeksu karnego *"kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3."* W myśl natomiast art. 160 § 3 Kodeksu karnego *"jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 lub 2 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku."*

Obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją został uregulowany w przepisach ustawy 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 2023r., poz. 1743). Stosownie do treści art. 55 ww. ustawy przedmiotem obrotu mogą być wyłącznie materiały wybuchowe, broń, amunicja oraz wyroby i technologia o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym zaprojektowane i wytworzone w sposób określony w art. 38.

Materiały wybuchowe, broń, amunicję, wyroby oraz technologię o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym sprzedaje się wyłącznie podmiotom, o których mowa w ust. 2-10 (art. 61 ust. 1). Zgodnie z brzmieniem art. 65 ust. 1 ww. ustawy nabywanie materiałów wybuchowych, broni, w tym strzeleckiej broni palnej, istotnych części, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym od przedsiębiorców nieposiadających koncesji na obrót tymi towarami jest zakazane, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 7 ust. 2. Wyroby, o których mowa w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, oraz broń, na posiadanie której nie jest wymagane pozwolenie na broń, mogą być sprzedawane wyłącznie osobom pełnoletnim, po okazaniu dokumentu stwierdzającego tożsamość (ust. 2).

Problematyka zakazów dotyczących handlu żywymi zwierzętami domowymi objęta została regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023r., poz. 1580 ze zm.). Zakaz wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach, prowadzenia targowisk, targów i giełd ze sprzedażą zwierząt domowych, wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscami ich chowu lub hodowli wynika z art. 10a ust. 1 ww. ustawy. Powyższe kwestie w odniesieniu do zwierząt domowych nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zakaz uprawiania gier hazardowych wynika z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2023 r. poz. 227 ze zm.). Jak stanowi powołany przepis, karze pieniężnej podlega:

- 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia;

2) 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 [...]

6) uczestnik gry hazardowej urządzanej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez zgłoszenia.

Przy czym przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do osób fizycznych urządzających gry hazardowe, a przepisu ust. 1 pkt 6 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe.

Ponadto, zakaz wprowadzony przez Radę w § 5 ust. 5 lit. c Regulaminu mieści się w dyspozycji czynu zabronionego w art. 128 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.), zgodnie z którym kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania terenu określony w § 5 ust. 5 lit. e Regulaminu, wkracza w materię uregulowaną w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten wprowadza bowiem odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych, wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również targowiska i inne miejsca przeznaczone do użytku publicznego.

Zakaz umieszczania reklam bez zgody Administratora - określony w § 5 ust. 5 lit. g Regulaminu stanowi czyn objęty sankcją przewidzianą w art. 63a § 1 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m. in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Podkreślenia wymaga, że 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 już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowego upoważnienia. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, powtórzenie i to w dodatku w niepełnym brzmieniu myli obywatela i deprecjonuje przepisy prawa miejscowego. Obywatel może bowiem dojść do przekonania, że co prawda na terenie obiektu obowiązują liczne zakazy, ale brak jest sankcji za ich nieprzestrzeganie.

Przy czym podkreślenia wymaga, że nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z obiektów użyteczności publicznej o obowiązujących na jego terenie zakazach wynikających z przepisów ustaw, ale organ nie może tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej.

Zgodnie z § 5 ust. 6 Regulaminu *sprzedaż towaru, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on szkodliwy dla zdrowia, pochodzi z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia będzie wstrzymana*

przez Kierownika targowiska, który obowiązany jest jednocześnie powiadomić właściwy organ np. Policję, Inspekcję Handlową.

Pojęcie, którym posłużył się uchwałodawca w przytoczonej regulacji: *"towar, co do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że jest on szkodliwy dla zdrowia, pochodzi z kradzieży lub innego nielegalnego źródła"* jest pojęciem nieostрым i niejednoznacznym. Jak trafnie zauważono w orzecznictwie sądowo - administracyjnym wprowadzanie tak nieostрых pojęć skutkuje poważnymi problemami interpretacyjnymi już na poziomie rozważań teoretycznych. Używanie takich pojęć w aktach prawnych jest niedopuszczalne, zwłaszcza zaś w aktach prawa miejscowego. (por. WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r. sygn. III SA/Wr 96/14).

Ponadto wskazany w § 5 ust. 6 Regulaminu obrót rzeczami pochodzącymi z przestępstwa lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pochodzą w przestępstwa, zabroniony jest na podstawie art. 291 i 292 Kodeksu karnego.

Zgodnie z art. 291 § 1 Kk, 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.

W myśl art. 292 § 1 Kk 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.

Należy także zauważyć, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym Radzie nie przysługuje uprawnienie do nakładania naprowadzającego targowisko albo administratora targowiska określonych obowiązków lub do stanowienia o zakresie jego uprawnień.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, zaś zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym”.

W świetle przywołanych przepisów ustawowych ustalenie szczegółowych zadań administratora targowiska należy do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Nie może on natomiast subdelegować przyznanej mu kompetencji na organ stanowiący (por. wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2018r., sygn. akt II SA/Rz 1409/17; WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007r., sygn. akt II FSK 1008/06).

Tym samym należy uznać, iż żaden przepis ustawowy nie upoważnił Rady do uregulowania przedmiotowej materii w uchwale w sprawie ustalenia regulaminu targowiska, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W § 7 ust. 1 lit. d Regulaminu Rada nałożyła na osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązek *posiadania dokumentów umożliwiających administratorowi targowiska określenie legalności prowadzonej działalności handlowej.*

W ocenie organu nadzoru nałożenie powyższego obowiązku na podmioty handlujące na targowisku nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również jest pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych.

Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowanie uiszczenia opłaty targowej (jeżeli jest pobierana) lub np. dokument potwierdzający rezerwację miejsca. Z żadnego przepisu prawa nie wynika natomiast, iż przy kontroli wniesienia takich opłat wymagane jest przedstawienie dokumentu tożsamości czy też dokumentu potwierdzającego legalność prowadzonej działalności handlowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. III SA/Wr 96/14).

Jak stanowi § 7 ust. 1 lit. e Regulaminu, osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *uwidocznienia ceny oferowanych towarów i usług w sposób zapewniający prostą i nie budzącą wątpliwości informację o jej wysokości.*

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis stanowi modyfikację art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168), zgodnie z którym w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

Cytowany przepis ustawy wprowadza więc zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie.

Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona od daty określonej w ustawie.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany.

Zgodnie z § 7 ust. 1 lit. f Regulaminu, osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *używania na targowisku urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby klienci mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia i mierzenia*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem upoważnienia przyznanego Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych czy ich aktualizacji.

Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2063) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jak już wyżej wywiedziono, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

Jak stanowi § 10 Regulaminu, *za nieprzestrzeganie postanowień niniejszego Regulaminu grożą sankcje określone w odrębnych przepisach*.

W ocenie organu nadzoru w ramach kompetencji przyznaných Radzie nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu. Rada Gminy w sposób niedopuszczalny ustanowiła w nim zasady odpowiedzialności za określone czyny, przy ogólnym odwołaniu się do odrębnych przepisów prawa, które taką odpowiedzialność przewidują. Takie odesłanie narusza zasadę hierarchiczności aktów prawnych określoną w art. 87 Konstytucji RP. Akt prawa miejscowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Takie rozstrzygnięcie stanowi w istocie o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się.

Przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone jakimikolwiek sankcjami, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Wa 1170/23).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/79/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Trzeszczany
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trzeszczany