



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 maja 2022 r.

Poz. 3664

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.517.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 42.413.2022 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Targowiska Miejskiego przy ul. Gen. Józefa Bema w Rydułtowach, w części określonej w:

- § 2 uchwały, a także załącznika graficznego do uchwały, jako sprzecznej z art. 3 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r., poz. 2290), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

- § 4 i § 5 załącznika do uchwały, stanowiącego Regulamin targowiska miejskiego przy ulicy Gen. Józefa Bema w Rydułtowach, dalej jako *Regulamin*, jako sprzecznej z art. 5 ustawy, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 2 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 2 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 13¹ i art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. a Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. b Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 70 i art. 71 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. 1977 ze zm.), w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. c Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym; art. 19 i art. 178 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 328 ze zm.); art. 11 i art. 14 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 309), w zw. z art. 106d z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 4080), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. d Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 i art. 133 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r . poz. 1545 ze zm.), w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. e Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. f Regulaminu, jako sprzecznej z: art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1365 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. g Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 5 pkt 3 lit. h i § 1 ust. 7 Regulaminu, jako sprzecznej z: art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 195), a także z art. 291 i art. 292 i art. 160 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.) oraz art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.), w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 6 pkt 2 Regulaminu, w zakresie sformułowania: *dokumentu tożsamości oraz inne*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 6 pkt 3 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2068) w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie legalnych jednostek miar (Dz. U. z 2020 r. poz. 1024), w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 1 ust. 8 i § 2 ust. 2 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 3 ust. 1, 4, 5, 6 i 7 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1c i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.), art. 281 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.), w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 3 ust. 8 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Rydułtowy podjęła uchwałę Nr 42.413.2022 w sprawie wprowadzenia Regulaminu Targowiska Miejskiego przy ul. Gen. Józefa Bema w Rydułtowach.

W podstawie prawnej Rada wskazała m.in. art. 3 i art. 5 ustawy, a także art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2022 r.

W toku analizy legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż z powodów podanych poniżej jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy: *Miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Dodatkowo art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że Wyznaczając miejsce, o którym mowa w ust. 1, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum danej gminy lub miasta lub bliską lokalizację miejsc atrakcyjnych turystycznie. Z kolei zgodnie z art. 5 ustawy Rada gminy uchwała regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1. Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (zob. art. 6 ustawy).*

Podstawę prawną uchwały stanowi również art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wymaga podkreślenia, że art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest normą delegacyjną o charakterze generalnym, która pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Należy jednak pamiętać, że autonomia uchwałodawcza gminy, nawet ta wywodzona z upoważnienia generalnego, zawsze ulega

ograniczeniu z uwagi na konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, tj. konieczność ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Jak wskazuje Dorota Dąbek, Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, (w:), P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX/el, *Z jednej strony w upoważnieniu generalnym istnieje konieczność zawarcia pewnego minimum co do treści (upoważnienie generalne, podobnie jak szczegółowe, zawierać musi określenie organu kompetentnego do wydania aktu i materii będącej przedmiotem regulacji, tyle że to ostatnie zrealizowane może być poprzez ogólne jedynie wskazanie zakresu regulacji) a z drugiej zaś strony swoboda prawodawców lokalnych jest zawsze ograniczona poprzez legalność działań - stanowiące prawo cechować musi zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi*. Oznacza to, że wszystkie postanowienia uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic, nawet jeżeli delegacja ma charakter generalny.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała, w której połączono materię delegacji z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy, a także art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Dalej, należy wskazać na treść art. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że Rada powinna wyznaczyć konkretne miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Celem wprowadzenia takiego obowiązku było m.in. skupienie handlu w jednym, wyznaczonym w tym celu miejscu, na dogodnych dla rolników warunkach, które leży w interesie nie tylko rolników, ale ma także wymiar społeczny i zdrowotny – konsumenci coraz częściej są zainteresowani możliwością zakupu świeżej żywności, produkowanej w danym rejonie przez lokalnych rolników, gdzie nie ma długich łańcuchów dostaw i pośredników, a zapewnione są bliskie relacje producentów i konsumentów. Mieszkańcy będą mogli w dzień wolny od pracy zapoznać się z ofertą tradycyjnych, zdrowych, dobrej jakości, polskich produktów (Uzasadnienie do projektu uchwały, Druk nr 1612, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1612>, dostęp: 23.05.2022). Biorąc pod uwagę cel ustawy, wyznaczenie indywidualnego miejsca jest zatem istotne z punktu widzenia zarówno rolników – którzy będą mieli zapewnione przeznaczone dla nich miejsce do handlu, jak również konsumentów, którzy będą mogli znaleźć regionalne produkty w konkretnym miejscu – miejscu, które daje gwarancje nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca, czy też wydzielenie miejsca na funkcjonującym już w gminie targowisku bądź hali targowej. W drugim przypadku, w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej – wyznaczone miejsce powinno być przeznaczone w określone dni, tj. piątek i sobota, wyłącznie do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Należy również podkreślić, że Rada powinna w sposób jasny i czytelny wskazać lokalizację wyznaczonego miejsca w uchwale tak, aby z jej zapisów jednoznacznie wynikało, w którym miejscu może być prowadzony handel. Adresat uchwały powinien z jej treści uzyskać konkretną informację o wyznaczonym miejscu do handlu. Prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy. Ponadto należy wskazać, że w przypadku wyznaczenia miejsca na istniejącym targowisku bądź hali targowej regulamin, o którym mowa w art. 5 ustawy, może zostać nadany odrębną uchwałą lub stanowić część regulaminu tego targowiska bądź hali targowej.

Przekładając powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie dopełniła ww. wymogów, a w efekcie w sposób istotny naruszyła prawo.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada nie wyznaczyła w sposób prawidłowy miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy. Na

mocy § 2 uchwały postanowiono, że miejscem tym będzie Targowisko Miejskie przy ul. Gen. Józefa Bema w Rydułtowach, przy czym analiza załącznika graficznego do uchwały nie pozwala w sposób jednoznaczny wyznaczyć granic strefy targowiska przeznaczonej na ten cel. Załącznik graficzny nie zawiera legendy ani precyzyjnych oznaczeń miejsc – w szczególności nie jest jasne, czy strefa znajdująca się w centralnej części załącznika odnosi się do całego obszaru targowiska, czy też jest to miejsce, o którym mowa w § 5 ust. 3 uchwały. Ponadto uchwała nie wskazuje numerów działek, składających się na strefę przeznaczoną do prowadzenia handlu przez rolników i domowników, a w opinii organu nadzoru takie oznaczenie pozwoliłoby na precyzyjne oddzielenie obszaru przeznaczonego na prowadzenie handlu na zasadach ogólnych od miejsca dedykowanego rolnikom i domownikom, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy. W analizowanej sprawie jest to tym bardziej istotne, że w myśl § 5 ust. 2 Regulaminu, osobom prowadzącym sprzedaż w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, nie będącym rolnikami lub ich domownikami w rozumieniu ustawy oraz rolnikom i ich domownikom prowadzącym sprzedaż artykułów innych niż produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, Zarządca Targowiska może wskazać inne miejsce do prowadzenia handlu, poza strefą wyznaczoną do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Precyzyjne wyznaczenie przedmiotowej strefy jest zatem warunkiem koniecznym prawidłowej realizacji Regulaminu w zakresie wynikającym z jego § 5 ust. 1 i 2. Tym samym Radzie należy postawić zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP, poprzez stanowienie regulacji niejasnych, pozostających w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji, co dotyczy w szczególności przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym.

Powyższe prowadzi do konieczności zakwestionowania tych postanowień Regulaminu, które dotyczą bezpośrednio zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Brak precyzyjnego wyznaczenia miejsca do prowadzenia ww. handlu powoduje bowiem bezprzedmiotowość regulacji podejmowanej na podstawie art. 5 ustawy – innymi słowy, prawidłowe wyznaczenie strefy przeznaczonej na handel w piątki i soboty przez rolników i ich domowników zawsze musi poprzedzać uchwalenie regulaminu, który ustanawia zasady prowadzenia handlu, o którym mowa w art. 1 ustawy. Z tego powodu za niezgodne z prawem należy uznać § 4 i § 5 Regulaminu, w następującym brzmieniu:

§ 4. 1. Rolnicy i ich domownicy, o których mowa w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników zwanej dalej ustawą, prowadzący handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ww. ustawy, zobowiązani są do złożenia u Zarządcy targowiska oświadczenia, że są podmiotami uprawnionymi do zwolnienia z opłaty targowej na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

2. Zamiar handlu w sobotę przez rolników i ich domowników, o których mowa w ustawie, należy każdorazowo zgłaszać u Zarządcy targowiska w najbliższy dzień targowy (wtorek lub piątek) poprzedzający daną sobotę.

§ 5. 1. Osoby prowadzące sprzedaż w miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników nie będące rolnikami lub ich domownikami w rozumieniu ustawy oraz rolnicy i ich domownicy prowadzący sprzedaż artykułów innych niż produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym, są zobowiązane do zapłaty opłaty targowej w pełnej kwocie, na zasadach ogólnych.

2. Osobom, o których mowa w ust. 1, Zarządca Targowiska może wskazać inne miejsce do prowadzenia handlu, poza strefą wyznaczoną do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

3. Miejsca przeznaczone na handel dla rolników i ich domowników przedstawia załącznik graficzny.

Przy tym w odniesieniu do § 4 Regulaminu trzeba dodatkowo podnieść, że w opinii organu nadzoru Rada nie była uprawniona do nałożenia na rolników i domowników obowiązku składania oświadczenia o tym, że są oni zwolnieni z opłaty targowej. Taki obowiązek mógłby jedynie wynikać z odpowiedniego przepisu rangi ustawowej, a nie uchwały. W tym miejscu należy wskazać pomocniczo na art. 220 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że: *organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.* Mimo że przepis ten odnosi się *stricto* do postępowania administracyjnego, to jednak zdaniem organu nadzoru można z niego wyprowadzić ogólną zasadę prawa administracyjnego, zgodnie z którą żądanie od jakiegokolwiek podmiotu składania oświadczenia

na okoliczność potwierdzenia określonych faktów ma charakter subsydiarny, i może nastąpić jedynie w przypadku istnienia ku temu wyraźnej podstawy prawnej rangi ustawowej. Skoro zaś sama ustawa milczy w przedmiocie konieczności udowodnienia (potwierdzenia, oświadczenia) przez rolników i ich domowników faktu niepodlegania opłacie targowej, to kwestia weryfikacji tego statusu zasadniczo pozostaje w gestii organu wykonującego uchwałę, jednak nie może to prowadzić do nakładania na adresatów norm prawnych dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą obowiązków.

Dodatkowo regulacji § 5 ust. 1 Regulaminu można zarzucić sprzeczność z art. 3 ustawy, jako że Rada dopuściła możliwość prowadzenia handlu w strefie wyznaczonej dla rolników i domowników w piątki i soboty również przez podmioty prowadzące handel na zasadach ogólnych. Tymczasem w opinii organu nadzoru strefa ta powinna w piątki i soboty pozostawać do wyłącznej dyspozycji rolników i domowników, jako podmiotów, którym ustawodawca przyznaje swoistego rodzaju przywilej prowadzenia handlu na zasadach szczególnych, określonych w ustawie. Organ uchwałodawczy, realizując dyspozycję wynikającą z art. 3 ustawy, powinien zatem wyraźnie oddzielić strefę targowiska, w której będzie prowadzony handel na zasadach ogólnych od tej dedykowanej rolnikom i domownikom. W przeciwnym razie nie można uznać, że ww. delegacja została wypełniona w sposób wystarczający.

Niezależne od powyższego określony w załączniku do uchwały regulamin zawiera również inne wady prawne.

Zdaniem organu nadzoru należy zakwestionować postanowienie § 1 ust. 2 Regulaminu o treści: *Administratorem Targowiska jest Rydułtowski Park Przedsiębiorczości Sp. z o. o. z siedzibą w Rydułtowach*. Powyższy przepis ma charakter jedynie informacyjny i nie wprowadza norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Regulacja ta nie mieści się zatem w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Treści powyżej wskazanych przepisów Regulaminu, nie sposób zaliczyć do „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Użycie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcia „zasady i tryb korzystania” sprawia, że organ gminy uprawniony jest wyłącznie do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania obowiązujących reguł zachowania się, a nie przepisów informacyjnych. Nadto, żaden inny przepis ustawy nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii w przedmiotowym akcie.

Regulamin zawiera ponadto szereg postanowień o charakterze zakazów, które stanowią niedopuszczalne modyfikacje lub powtórzenia regulacji ustawowych. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych 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. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Z uwagi na powyższe należy zakwestionować § 1 ust. 5 pkt 2 Regulaminu, zgodnie z którym na Targowisku zabrania się wystawiania, reklamowania oraz spożywania napojów alkoholowych. Trzeba wskazać, że z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, iż: *Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów*. Niewątpliwie targowisko, jako miejsce ogólnodostępne, spełnia wymogi dla uznania go za miejsce publiczne, wobec czego dyspozycja art. 14 ust. 2a

ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi będzie miała bezpośrednie zastosowanie wobec użytkowników targowiska, a powielenie tego zakazu w analizowanej uchwale należy uznać za istotne naruszenie prawa. Dodatkowo, przepis art. 14 ust. 6 omawianej ustawy upoważnia radę gminy do ustanowienia 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 podkreślić, że wprowadzenie tego rodzaju zakazu podlega odrębnej delegacji i nie może następować na podstawie art. 5 ustawy lub art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei kwestię reklamy i promocji napojów alkoholowych w sposób kompleksowy reguluje art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który co do zasady zabrania reklamowania napojów alkoholowych. Przepis ten wprowadza jednak wyjątek odnoszący się do piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona w warunkach enumeratywnie wskazanych w ust. 1 i 2 – zatem § 5 ust. 5 pkt 2 Regulaminu, w zakresie, w jakim przepis ten kategorycznie zabrania reklamowania jakichkolwiek napojów alkoholowych, stanowi niedozwoloną modyfikację ww. przepisu ustawowego, i tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, w § 1 ust. 5 pkt 3 Rada postanowiła o zakazie sprzedaży na terenie Targowiska następujących artykułów przemysłowych:

- a) paliw płynnych (benzyna, oleje napędowe)
- b) środków leczniczych i trucizn,
- c) obcej waluty (banknoty, monety), papierów wartościowych,
- d) broni, amunicji, materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych,
- e) napojów alkoholowych,
- f) kamieni i metali szlachetnych oraz wyrobów z nich wykonanych,
- g) innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów,
- h) towarów, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one szkodliwe dla zdrowia, pochodzą z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia.

W opinii organu nadzoru powyższa regulacja jest niezgodna z prawem. Po pierwsze należy wskazać, iż zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Oznacza to, że wszelkie tego rodzaju ograniczenia, o ile są uzasadnione interesem publicznym - mogą być nałożone wyłącznie przepisami ustawowymi, a nie na podstawie aktu prawa miejscowego. Niezależnie od powyższego, zasady dopuszczenia do obrotu towarów wymienionych w § 1 ust. 5 pkt 3 Regulaminu zostały uregulowane w odrębnych przepisach, a zatem wprowadzenie w drodze regulaminu dodatkowych obostrzeń w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa.

I tak, w ocenie organu nadzoru § 1 ust. 5 pkt 3 lit. a Regulaminu jest niezgodny z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 32 ustawy Prawo energetyczne. Przepisy ustawy Prawo energetyczne, w szczególności art. 32 tej ustawy, określają kiedy i na jakich zasadach można zajmować się sprzedażą paliw ciekłych, stąd regulacja przedmiotowej uchwały w tym zakresie jest niedopuszczalna.

Przepis § 1 ust. 5 pkt 3 lit. b Regulaminu, zakazujący sprzedaży środków leczniczych i trucizn jest sprzeczny z art. 40 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 70 i art. 71 ustawy Prawo farmaceutyczne, które wyznaczają podmioty uprawnione do obrotu ww. produktami leczniczymi. W odniesieniu do zakazu sprzedawania trucizn wskazać ponadto należy, że zwrot „trucizna” jest nieostry 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 aktach prawa miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. akt. III SA/Wr 96/14, opubl. LEX nr 1532386). W rezultacie niniejszy regulamin w zakresie zakazu sprzedaży trucizn nie spełnia wymogów wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Niemniej jednak handel artykułami szkodliwymi dla zdrowia lub stanowiącymi zagrożenie ludzkiego życia może

prowadzić do odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 160 Kodeksu karnego - zgodnie z § 1 wskazanego artykułu: *Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.*

Podobnie § 1 ust. 5 pkt 3 lit. c Regulaminu, zakazujący sprzedaży obcej waluty (banknotów, monet) oraz papierów wartościowych, jest niezgodny z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 11 i 14 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo dewizowe w zw. z art. 106d Kodeksu karnego skarbowego. Wskazane przepisy Prawa dewizowego wyraźnie wskazują kto, kiedy i na jakich zasadach może zajmować się sprzedażą waluty obcej. Z kolei art. 106d Kodeksu karnego skarbowego penalizuje działalność gospodarczą polegającą na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży bez wpisu do rejestru działalności kantorowej lub wbrew przepisom ustawy Prawo dewizowe.

Natomiast przepisy art. 19 i art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi określają wymogi w zakresie obrotu papierami wartościowymi oraz sankcje za nieuprawniony obrót papierami wartościowymi. Zgodnie z art. 178 tej 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.*

Paragraf 1 ust. 5 pkt 3 lit. d Regulaminu jest z kolei sprzeczny z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 1, 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. Regulacje dotyczące możliwości sprzedaży broni i amunicji zostały już uregulowane w ww. ustawie. Odnosząc się do zakazu dotyczącego materiałów pirotechnicznych i wybuchowych, wskazać należy, że ww. ustawa oraz ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 204) przewidują różne rodzaje materiałów pirotechnicznych i związane z tym różne wymagania dotyczące ich sprzedaży. Stąd uznać należy, że regulacja ta jest niejasna.

Z kolei § 1 ust. 5 pkt 3 lit. e Regulaminu należy uznać za sprzeczny z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - przepisy tej ustawy określają m.in. sposoby wyznaczania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Działalność ta jest reglamentowana poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, odrębnie w odniesieniu do tych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, jak i tych przeznaczonych do sprzedaży poza miejscem sprzedaży.

Analogiczną regulację w odniesieniu do zasad obrotu metalami szlachetnymi zawiera ustawa Prawo probiercze, która w art. 4 wprowadza zasady dopuszczania do obrotu na terytorium RP wyrobów z metali szlachetnych, penalizując jednocześnie niezgodne z tym przepisem zachowanie w art. 45 ww. ustawy – wobec powyższego nieuprawniona była próba uregulowania tej kwestii w § 1 ust. 5 pkt 3 lit. f Regulaminu.

Odnosząc się do § 1 ust. 5 pkt 3 lit. g Regulaminu dotyczącego zakazu sprzedaży innych artykułów, których sprzedaż zabroniona jest na podstawie odrębnych przepisów ponownie wskazać należy, że niedopuszczalne jest wprowadzenie zakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu, a Rada nie ma kompetencji do stanowienia o stosowaniu innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a zatem regulacja ta jest sprzeczna z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto sformułowanie § 1 ust. 5 pkt 3 lit. h Regulaminu, które wprowadza zakaz sprzedaży towarów, *co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one szkodliwe dla zdrowia, pochodzą z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia.* Regulację tę uzupełnia § 1 ust. 7 Regulaminu, zgodnie z którym: *Sprzedaż towarów, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one szkodliwe dla zdrowia, pochodzą z kradzieży lub innego nielegalnego źródła nabycia, lub towarów, które nie są dopuszczone do sprzedaży na targowiskach na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, będzie wstrzymana przez administratora Targowiska, który jest zobowiązany powiadomić o tym fakcie właściwe służby: sanitarne, weterynaryjne, Policję, Straż Miejską.*

Powyższy przepis jest nieprawidłowy z kilku powodów. Po pierwsze, nie odnosi się on do praw i obowiązków użytkownika targowiska, a ma w istocie charakter przepisu kompetencyjnego, którym organ uchwałodawczy nałożył na administratora Targowiska obowiązek dokonywania kontroli towarów sprzedawanych na targowisku. Po drugie, administrator targowiska został wyposażony we władczą kompetencję do wstrzymania sprzedaży w przypadkach wskazanych w tym przepisie, a zatem do władczej

ingerencji w sposób prowadzenia działalności gospodarczej, co, jak wskazano powyżej, byłoby dopuszczalne jedynie na podstawie odpowiedniego przepisu ustawowego. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej *do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego* – istnieje zatem odrębny organ, w którego właściwości pozostaje kontrola w zakresie szkodliwości zdrowotnej produktów przeznaczonych do spożycia, a organ uchwałodawczy nie jest umocowany do ustanawiania w drodze aktu podustawowego norm, które w jakikolwiek sposób ograniczałyby jego zakres działania.

Ponadto nie jest jasne, na jakich zasadach miałyby być dokonywana weryfikacja tego, czy dany towar jest szkodliwy dla zdrowia, czy też pochodzi z kradzieży lub z innego nielegalnego źródła nabycia. W dodatku przepis posługuje się sformułowaniem „uzasadnionego podejrzenia”, co może stwarzać ryzyko nadużyć po stronie podmiotu kontrolującego. Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązujące muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Należy też wskazać, że zakaz sprzedaży rzeczy pochodzących z nielegalnych źródeł, w tym z kradzieży, wynika z przepisów powszechnie obowiązujących, tj. art. 291 i art. 292 Kodeksu karnego – z których wynika zakaz paserstwa: zgodnie z art. 291: *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 wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Zgodnie z art. 292: 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. W wypadku znacznej wartości rzeczy, o której mowa w § 1, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Z kolei handel artykułami szkodliwymi dla zdrowia podlega pod art. 160 Kodeksu karny - zgodnie z § 1 wskazanego artykułu: *Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.* Dalej, należy wskazać, że obowiązek powiadomienia właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu wynika z art. 304 Kodeksu postępowania karnego.*

Dalej, w § 1 ust. 6 pkt 2 Regulaminu Rada zobowiązała uprawnionych do prowadzenia handlu do posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego tożsamość. W ocenie organu Rada nie posiada upoważnienia ustawowego do wprowadzenia obowiązku posiadania przy sobie dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości osoby prowadzącej handel na targowisku. Należy wskazać, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają np. policjanci czy strażnicy gminni (miejscy). Takie uprawnienie wynika z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, ze zm.), jak również z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1763). Okazania odpowiedniego dokumentu w celu ustalenia tożsamości osoby mogą również żądać przedstawiciele instytucji (np. urzędnik bankowy, pracownik poczty, kontroler komunikacji miejskiej) przy ściśle określonych czynnościach służbowych. Żadne jednak przepisy nie przewidują obowiązku posiadania dokumentu tożsamości w ogóle przez osoby, które ukończyły 18 lat. Wobec powyższego, brak podstaw prawnych, aby taki obowiązek wprowadzać na poziomie aktu prawa miejscowego. Stanowisko organu nadzoru podzielił WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1008/20, CBOSA, w którym stwierdził, że: (...) *Nie ma również dostatecznego prawnego uzasadnienia nałożenie na osoby prowadzące handel na targowisku obowiązku posiadania przy sobie dowodu tożsamości. Uznając nawet to wymaganie za uzasadnione, np. z punktu widzenia kontroli legalności czynności handlowych prowadzonych na targowisku, należy zakwalifikować ten obowiązek również do materii ustawowej.*

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto postanowienie § 1 ust. 6 pkt 3 Regulaminu, na mocy którego *osoba prowadząca działalność gospodarczą na Targowisku ma obowiązek używania do ważenia i mierzenia towarów wyłącznie jednostek miar powszechnie obowiązujących w obrocie towarowym; narzędzia*

pomiarowe używane na terenie targowiska powinny posiadać ważną cechę legalizacyjną oraz powinny być ustawione lub używane w sposób umożliwiający stwierdzenie prawidłowości i rzetelności ważenia i mierzenia. Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy Prawo o miarach w zw. z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie legalnych jednostek miar.

Organ uchwałodawczy nie uregulował również w sposób dostatecznie precyzyjny kwestii opłat, które mogą być pobierane od użytkowników targowiska. Wypada w tym miejscu wskazać, że opłaty te mogą mieć zróżnicowany charakter. O ile opłata targowa, o której mowa w § 3 Regulaminu, ma charakter publicznoprawny i znajduje umocowanie w art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, to już pozostałe opłaty, pobierane przez zarządcę targowiska, należy uznać za należności o charakterze cywilnoprawnym, o których mowa w art. 15 ust. 3 *in fine* ww. ustawy (dotyczą one innych usług świadczonych przez prowadzącego targowisko). Na kanwie analizowanej uchwały do tych ostatnich trzeba zaliczyć przede wszystkim opłatę eksploatacyjną, o której stanowi § 3 ust. 1 i 5 Regulaminu, opłatę parkingową (por. § 2 ust. 2 Regulaminu), a także wskazane w sposób ogólny opłaty dodatkowe, należne w sytuacji wskazanej w § 1 ust. 8 Regulaminu, gdy dochodzi do eksponowania towarów poza obrębem stanowiska handlowego. W opinii organu nadzoru nie powinny one jednak stanowić elementu regulaminu targowiska, gdyż stanowi to zbyt głęboką ingerencją w stosunki umowne i jest równoznaczne z tym, że gmina z pozycji równorzędnego partnera stosunku cywilnoprawnego staje się jego regulatorem. Gmina, jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego, nie może bez stosownego ustawowego upoważnienia i w dowolnej formie prawnej (tutaj: poprzez podjęcie uchwały), stosować środków administracyjnych, które w jakikolwiek sposób godziłyby w zasadę równorzędności podmiotów stosunku cywilnego. Nie bez znaczenia pozostaje również problem niejasności ww. postanowień, co należy odnieść w szczególności wobec § 1 ust. 8 Regulaminu – nie jest w istocie jasne, jakie opłaty dodatkowe (przepis posługuje się liczbą mnogą), miał na myśli uchwałodawca. Tym samym postanowienie to w sposób rażąco narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), i wprowadza stan niepewności prawnej w odniesieniu do adresatów norm zawartych w uchwale.

Rada przekroczyła ponadto upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zamieszczając przepisy dotyczące opłaty targowej i eksploatacyjnej w § 3 ust. 1 oraz ust. 4-7 Regulaminu:

1. Opłatę targową i eksploatacyjną w obowiązujących wysokościach pobiera administrator, za pośrednictwem inkasentów wydających pokwitowanie będące dowodem uiszczenia opłat według ustalonego wzoru – w tym zakresie stosuje się przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz uchwały Rady Miasta Rydułtowy w sprawie określenia wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta Rydułtowy, zasad poboru tej opłaty w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

4. Opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko.

5. Dowód uiszczenia dziennej opłaty targowej i eksploatacyjnej (pokwitowanie) handlujący zobowiązany jest posiadać do chwili opuszczenia placu targowego i okazywać go na żądanie prowadzącego Targowisko lub organów kontrolnych.

6. W przypadku braku opłaty targowej lub innej, w trakcie kontroli pobiera się opłatę powtórnie.

7. Zarządca Targowiska umieszcza na tablicy ogłoszeń informację o obowiązujących stawkach opłaty targowej a także o innych należnościach obowiązujących na terenie Targowiska.

Powyższe regulacje dotyczą materii związanej z opłatą targową, tj. poboru i kontroli dokonania stosownej opłaty. Natomiast wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (do której zresztą odsyła Regulamin w § 3 ust. 1), nie zaś w regulaminie targowiska.

Ponadto zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, do opłaty skarbowej oraz opłat, o których mowa w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Z art. 1c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że organem podatkowym właściwym w sprawach opłat uregulowanych w tej ustawie (w tym opłaty targowej) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie natomiast z przepisami Działu VI Ordynacji podatkowej „Kontrola podatkowa”, organy podatkowe pierwszej instancji, przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników (kontrolowanych), a celem

tej kontroli jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego, o czym stanowi art. 281 § 1 i § 2 Ordynacji podatkowej. Kontrola podatkowa, w świetle art. 283 § 1 pkt 2 Ordynacji, przeprowadzana jest na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa lub osobę zastępującą wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa albo skarbnika jednostki samorządu terytorialnego - pracownikom urzędu gminy (miasta), starostwa lub urzędu marszałkowskiego. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli podatkowej powinno zawierać elementy wymienione w § 2 omawianego artykułu. Kontrola prawidłowości wniesienia opłaty targowej winna być zatem prowadzona ściśle według procedur wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej, a stanowienie dodatkowych przepisów w tej materii w uchwale, jako akcie podustawowym, stanowi ewidentne przekroczenie granic delegacji.

Za przekraczające zakres ustawowej delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym należy również uznać postanowienie § 3 ust. 8 Regulaminu, które nakłada na zarządcę Targowiska obowiązek umieszczenia treści regulaminu w widocznym miejscu (miejscach) na terenie Targowiska. Jak już zostało wskazane, adresatem norm wynikających z regulaminu powinny być podmioty zewnętrzne wobec aparatu administracyjnego Gminy, a nie zarządca targowiska.

Zdaniem organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 42.413.2022 Rady Miasta Rydułtowy - w części określonej w *petitum* - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz