



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1167.2023

Łódź, 16 stycznia 2024 r.

**Rada Miejska w Głownie**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1468 i 1688)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XC/630/23 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Głownie, w części obejmującej:

- § 2 załącznika do uchwały,
- § 3 załącznika do uchwały,
- § 4 zdanie drugie załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów „do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców zgodnie z jej art. 6 ust. 1” załącznika do uchwały,
- § 6 ust. 2 i 12 załącznika do uchwały,
- § 7 załącznika do uchwały,
- § 8 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „środków odurzających i substancji psychotropowych” załącznika do uchwały,
- § 8 ust. 1 pkt 2-4, 6, 8, 12 załącznika do uchwały,
- § 8 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 9 załącznika do uchwały,
- § 11 pkt 3 załącznika do uchwały,
- § 11 pkt 5 w zakresie wyrazów „przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, BHP, przeciwpożarowych” załącznika do uchwały,

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

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

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

- § 12 załącznika do uchwały,
- § 14 załącznika do uchwały,
- § 15 załącznika do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XC/630/23 z 29 listopada 2023 r. Rada Miejska w Głownie ustaliła Regulamin Targowiska w Głownie, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem.

Organ nadzoru pismem z 28 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1167.2023 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr XC/630/23 Rady Miejskiej w Głownie z 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Głownie, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 18 grudnia 2023 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 4 stycznia 2024 r. nr BRM.0711.16.2023 Przewodniczący Rady Miejskiej w Głownie poinformował, że na jednej z najbliższych sesji Rady Miejskiej w Głownie podjęta zostanie uchwała mająca na celu wyeliminowanie wad prawnych w ww. uchwale.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta, jako organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym. W konsekwencji należy uznać, że to do kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta należy, czy będzie samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też powierzy zadania administratorowi, a także jaki będzie zakres tych zadań i sposób ich realizacji. Tych kompetencji organ wykonawczy gminy nie może przekazać na rzecz organu stanowiącego gminy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2023 r. o sygn. akt III SA/Łd 703/22). W § 2 Regulaminu uchwalono, że zarządcą i administratorem targowiska jest Miejski Zakład Komunalny w Głownie z siedzibą w Głownie przy ul. Dworskiej 3. W § 3 Regulaminu przyjęto, że nadzór nad targowiskiem sprawuje Dyrektor Miejskiego Zakładu

Komunalnego w Głownie. W § 12 Regulaminu określono zadania zarządcy targowiska. Mając na względzie powyższe przy podejmowaniu § 2, § 3 oraz § 12 Regulaminu w sposób istotny naruszono art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze, że podstawę prawną podjętej uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 i 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie to ww. przepisów rada gminy może określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przyjęte zasady mają dotyczyć gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie mogą dotyczyć terenów poza tymi obiektami. W związku z powyższym poza delegację ustawową wykracza przepis § 4 zdanie drugie Regulaminu, zgodnie z którym handel poza targowiskiem jest zabroniony.

Zgodnie z treścią § 6 ust. 1 Regulaminu do sprzedaży na targowisku uprawnieni są przedsiębiorcy oraz inne osoby, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.), zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy. Pominięte zostały jednak osoby, o których mowa w art. 5 ww. ustawy, a mianowicie osoby fizyczne, których przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia i które w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywały działalności gospodarczej. Pominięcie ww. osób w § 6 ust. 1 Regulaminu stanowi naruszenie zasady proporcjonalności mającej swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP i skonkretyzowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej powinny znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70). Wprowadzenie regulacji dotyczących opłaty targowej w regulaminie targowiska narusza w sposób istotny zasadę prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż w sposób niepełny reguluje zagadnienia, które powinny zostać uregulowane w uchwale podjętej na podstawie art. 19 ustawy o opłatach i podatkach lokalnych. W związku z powyższym istotnie narusza prawo treść § 6 ust. 2 i 12 oraz § 7 Regulaminu.

W § 8 ust. 1 pkt 1-4, 6, 8, 12 Regulaminu zakazano prowadzenia sprzedaży artykułów, których zasady lub ograniczenia sprzedaży zostały już określone w ustawie, a mianowicie: napojów alkoholowych, środków odurzających i substancji psychotropowych (pkt 1); nafty, benzyny, innych paliw (pkt 2); spirytusu skażonego (pkt 3); substancji i mieszanin niebezpiecznych (pkt 4); broni, amunicji, materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych, w tym sztucznych ogni, petard, rac (pkt 6); walut obcych oraz dewiz (pkt 8); artykułów pochodzących z przestępstwa lub nielegalnego źródła (pkt

12). W § 8 ust. 2 Regulaminu postanowiono nadto, że sprzedaż grzybów, w tym suszonych oraz przetworów grzybowych może być prowadzona na zasadach określonych w obowiązujących przepisach. Kwestionowane przepisy § 8 Regulaminu stanowią zatem nie tylko wykroczenie poza zakres upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ale również wkraczają w materię ustawową. Przewidziany w § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu zakaz sprzedaży środków odurzających i substancji psychotropowych wynika już np. z art. 56 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.). Obrót paliwami i energią (§ 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu) regulowany jest w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. 2022 r. poz. 1385, z późn. zm.). Działalność dotycząca alkoholu skażonego (§ 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu) uregulowana jest w ustawie z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 463 z późn. zm.). Sprzedaż substancji i mieszanin niebezpiecznych (§ 8 ust. 1 pkt 4 Regulaminu) powinna odbywać się na zasadach określonych w ustawie z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1816). Tematyka obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, wprowadzona przez Radę Miejską w § 8 ust. 1 pkt 6 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). Z kolei kwestie związane z obrotem wyrobami pirotechnicznymi zawiera ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2378). Wprowadzony przez Radę Miejską w § 8 ust. 1 pkt 8 Regulaminu zakaz sprzedaży walut obcych oraz dewiz jest regulowany przez ustawę z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 309). Następnie obrót rzeczami pochodzącymi z przestępstwa lub nielegalnego źródła, uregulowany w § 8 ust. 1 pkt 12 Regulaminu, zabroniony jest na podstawie art. 291 i art. 292 Kodeksu karnego. Zakaz paserstwa wynika z art. 122 Kodeksu wykroczeń. Warunki sprzedaży grzybów, o jakich mowa w § 8 ust. 2 Regulaminu, określa wydane na podstawie art. 44 pkt 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie grzybów dopuszczonych do obrotu lub produkcji przetworów grzybowych, środków spożywczych zawierających grzyby oraz uprawnień klasyfikatora grzybów i grzyboznawcy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2237).

W § 9 Regulaminu zakazano ponadto: spożywania napojów alkoholowych (§ 9 pkt 1); reklamy i promocji wyrobów tytoniowych oraz napojów alkoholowych (§ 9 pkt 2); prowadzenia sprzedaży w drodze publicznych losowań (§ 9 pkt 3) oraz organizowania i prowadzenia gier hazardowych i oszukańczych (§ 9 pkt 4). Zakaz spożywania napojów alkoholowych oraz zasady reklamy i promocji tych napojów zostały określone w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151). Zasady reklamy i promocji wyrobów tytoniowych zostały określone w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 700). W ocenie organu nadzoru zakaz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań oraz organizowania i prowadzenia gier hazardowych i oszukańczych nie mieści się w granicach określonych w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zasady organizowania gier hazardowych zostały określone w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227).

W § 11 pkt 3 Regulaminu nałożono na osoby korzystające z targowiska obowiązek posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie tożsamości. W ocenie organu nadzoru w dyspozycji art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się stanowienie o obowiązku posiadania dokumentów potwierdzających tożsamość. Wydawanie i posiadanie takich dokumentów ma bowiem podstawę ustawową.

W § 11 pkt 5 Regulaminu zobowiązano użytkowników prowadzących sprzedaż na targowisku do przestrzegania przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, BHP oraz przeciwpożarowych. Powyższy przepis Regulaminu narusza zasadę prawidłowej legislacji, gdyż nie odsyła do konkretnych aktów prawnych. Taka konstrukcja przepisu powoduje, że jest on niejasny i nieczytelny, nie wiadomo bowiem jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na obywateli. Ponadto przepis ten może naruszać zasadę hierarchiczności systemu aktów prawnych, gdyż może stanowić o stosowaniu przepisów rangi ustawowej.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłącznie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. Taki charakter ma przepis § 14 oraz § 15 Regulaminu. Zgodnie z § 14 Regulaminu skargi i wnioski w sprawach dotyczących działalności zarządcy targowiska oraz funkcjonowania targowiska przyjmuje Burmistrz Główna. W ocenie organu nadzoru przepis powyższy może wprowadzać w błąd co do organu właściwego do rozpatrywania skarg na działanie kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi w tym przypadku wyznacza

art. 229 pkt 3 k.p.a. W § 15 Regulaminu postanowiono, że w przypadku jego nieprzestrzegania, użytkownik może zostać wydalony z terenu targowiska. W ocenie organu nadzoru przepis powyższy ma charakter wyłącznie informacyjny i pozbawiony jest treści normatywnej. Nie może być zatem uznany jako wydany w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

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

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

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

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:

Burmistrz Główna