

Łódź, 28 grudnia 2023 r.

PNIK-I.4131.1167.2023

Rada Miejska w Głownie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XC/630/23 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 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.

Uzasadnienie

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą § 2, § 3, § 4 zdanie drugie, § 6 ust. 1, 2 i 12, § 7, § 8 ust. 1 pkt 1-6 i pkt 8-14, § 8 ust. 2, § 9, § 11 pkt 3 i 5, § 12, § 14 oraz § 15 załącznika do uchwały Nr XC/630/23 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Głownie - zwanego dalej „Regulaminem”.

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 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 związku z powyższym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 2, § 3 oraz § 12 Regulaminu.

Podstawą prawną podjętej uchwały jest 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 w ocenie organu poza delegację ustawową wykracza przepis § 4 zdanie drugie Regulaminu, gdyż wprowadza zakaz handlu poza targowiskiem miejskim.

§ 6 ust. 1 Regulaminu, w ocenie organu nadzoru, w sposób nieproporcjonalny narusza prawa osób, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.), pozbawiając je prawa prowadzenia sprzedaży na Targowisku.

W ocenie organu nadzoru 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). W związku z powyższym istotnie narusza prawo § 6 ust. 1 i 12 oraz § 7 Regulaminu.

W § 8 ust. 1 pkt 1-6 i pkt 8-14 oraz § 8 ust. 2 Regulaminu zakazano prowadzenia sprzedaży określonych w tym przepisie artykułów, których zasady lub ograniczenia sprzedaży zostały już określone w ustawie. Skoro bowiem przepisy ustawy regulują obrót jakimiś towarami (np. przepisy ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji), to taki zakaz nie może być objęty uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego. Kwestionowne 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. Nadto w § 8 pkt 13 uchwalono, że zakazuje się sprzedaży innych artykułów niż te wskazane w uchwale, objętych zakazem sprzedaży na podstawie odrębnych przepisów prawa. Powyższe sformułowanie stwarza wrażenie, iż źródłem zakazu obrotu niektórymi towarami jest uchwała, podczas gdy poszczególne zakazy mają swoje umocowanie ustawowe. Zatem przepis ten niejako kreuje uchwałę jako źródło zezwolenia na sprzedaż prawem dopuszczonych do obrotu towarów. W związku z powyższym dokonano zabiegu niedopuszczalnego z punktu widzenia zarówno zakresu upoważnienia ustawowego, hierarchii aktów prawnych, jak i zasad poprawnej legislacji (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 listopada 2022 r., III SA/Łd 590/22).

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. W ocenie organu nadzoru 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.

Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wprowadzania przepisów o charakterze wyłączenie informacyjnym oraz wprowadzających w błąd. W ocenie organu nadzoru taki właśnie 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 nieprzestrzegania postanowień niniejszego Regulaminu Targowiska Użytkownik może zostać wydany 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.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:

Burmistrz Główna

(podpisano elektronicznie)