

 **WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 18 lutego 2022 r.

 WNP-I.4131.34.2022.KS

**Rada Gminy w Nowej Suchej**

Nowa Sucha 59A

96-513 Nowa Sucha

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy w Nowej Suchej Nr XXXV/279/2022 z dnia 28 stycznia 2022 r. *w sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego* **w zakresie § 7, § 8 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania ,,dokumentu tożsamości”, § 11 oraz § 15 pkt 1 i 2 Załącznika do uchwały**.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 stycznia 2022 r. Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła uchwałę Nr XXXV/279/2022 *w* *sprawie ustalenia regulaminu targowiska gminnego.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2022 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1 oraz
art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ,,u.s.g”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 11 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy targowisk i hal targowych. Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.
na podstawie ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie targowisko gminne należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej,
a Gmina Nowa Sucha organizując na swoim terenie targowisko dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Następnie należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę pojęcie *,,zasady i tryb korzystania”* zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Jednakże należy wskazać, że stanowiąc na podstawie cytowanego przepisu akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać
lub modyfikować (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 r. sygn. akt [II SA/Go 932/17](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3dmmzrgyydc)). Nadto WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt [II SA/Go 97/18](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3dmobtg4ydg) wskazał dodatkowo, że: ,,***Regulaminy wydawane na podstawie***[***art. 40 ust. 2 pkt 4***](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiojzgu2teltqmfyc4njthe4tkmjqgu) ***SamGminU nie mogą być utożsamiane z przepisami porządkowymi*** *(wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt I OSK 252/09, Ł. Złakowski (w) R. Hauser,
Z. Niewiadomski (red), u.s.g. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w* [*art. 40 ust. 2 pkt 4*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiojzgu2teltqmfyc4njthe4tkmjqgu) *SamGminU pojęcie ,,zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa
w* [*art. 40 ust. 2 pkt 4*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiojzgu2teltqmfyc4njthe4tkmjqgu) *SamGminU.* ***Normy prawa miejscowego muszą bowiem ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.*** *Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego* ***mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej,
a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiejkolwiek modyfikacji*** *(por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”*. Powyższą tezę zawarł NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15, w którym stwierdził, że:
„*W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne
z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć
się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której
go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”*

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

W § 7 Załącznika do uchwały, zwanego dalej „regulaminem”, Rada Gminy postanowiła:

*„§.7. Na targowisku gminnym zabrania się:*

*1) sprzedaży następujących towarów:*

*a) nafty, benzyny, spirytusu (denaturatu) skażonego, trucizn, środków leczniczych*,

b) *papierów wartościowych, zagranicznych banknotów i monet,*

*c) broni, amunicji i materiałów wybuchowych wymagających odrębnych zezwoleń na sprzedaż,*

*d) rzeczy pochodzących z przestępstwa lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie,
 że pochodzą z przestępstwa,*

*e) kaset magnetofonowych i magnetowidowych, płyt CD, DVD – bez właściwego zezwolenia,*

*f) przedmiotów użytkowych zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych,*

*g) innych artykułów, których sprzedaż zabroniona jest na podstawie odrębnych przepisów;*

*2) prowadzenia sprzedaży towarów szkodliwych dla zdrowia;*

*3) prowadzenia gier hazardowych oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań
i przetargów;*

*4) wystawiania, reklamowania i spożywania napojów alkoholowych poza punktem gastronomicznym;*

*5) zaśmiecania i zanieczyszczania targowiska;*

*6) prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym, np. na jezdniach, chodnikach;*

*7) wprowadzania do obrotu i nabywania zwierząt domowych.”.*

Należy wskazać, że organ nadzoru podziela zakazy zawarte w § 7 regulaminu jednakże należy podkreślić, że **zarówno obostrzenia, jak i zakazy odnoszące się do powyższych kwestii uregulowane zostały na poziomie ustaw lub odrębnych aktów prawa miejscowego**.

W § 7 pkt 1 lit. a Rada Gminy wprowadziła zakaz sprzedaży nafty, benzyny, spirytusu (denaturatu) skażonego, trucizn, środków leczniczych. Należy wskazać, że obrót paliwami
i energią regulowany jest w art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2021 r. poz. 716, z późn.zm.). Wspomniany przepis stanowi, że uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie m.in. wytwarzania paliw
lub energii obrotu paliwami lub energią. Kwestia cofnięcia koncesji i związanych z tym ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej uregulowana jest 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 2018 r. poz. 2352). 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 (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212) 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 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1977, z późn. 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 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.

Art. 70 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że poza aptekami obrót detaliczny produktami leczniczymi, z uwzględnieniem art. 71 ust. 1 i 3 pkt 2, mogą prowadzić punkty apteczne.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ww. ustawy, obrót hurtowy produktami leczniczymi,
z zastrzeżeniem ust. 8 pkt 2, mogą prowadzić wyłącznie hurtownie farmaceutyczne.

Obrót wyrobami medycznymi regulowany jest przez ustawę z dnia 20 maja 2010 r.
o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1565). Zgodnie z art. 69 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy kontrola podmiotów obejmuje m.in. wprowadzanie wyrobów do obrotu, obrót nimi
i wprowadzanie wyrobów do używania.

Z kolei analizując zapisy regulaminu § 7 pkt 1 lit. a we fragmencie: ,,trucizny” oraz § 7 pkt 2 we fragmencie ,,towarów szkodliwych dla zdrowia” regulaminu należy odwołać
się do istoty aktu prawa miejscowego, jako źródła praw i obowiązków adresatów - obywateli. Uchwały rad gmin należy postrzegać przez pryzmat naczelnych zasad prawa administracyjnego, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Zwroty trucizna oraz towary szkodliwe dla zdrowia są na tyle *nieostre*, że wprowadzają poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku konieczności zakwalifikowania danego towaru jako trucizny czy jako towaru szkodliwego dla zdrowia, rozwiązanie może okazać się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego też niedopuszczalne jest używanie *nieostrych* pojęć w aktach prawnych, zwłaszcza aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania takich aktów po to, by biorąc
pod uwagę miejscowe zwyczaje szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Jednak od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Wskazać należy, że termin ,,trucizna” jest pojęciem niezdefiniowanym
w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. Co prawda w [ustawie](https://sip.lex.pl/#/document/17693730?cm=DOCUMENT) z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2289, z późn. zm.) funkcjonowało w art. 4 ww. ustawy ( uchylony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja
2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1337- zmieniającej nin. ustawę z dniem 19 sierpnia
2020 r.).pojęcie substancji bardzo toksycznych, toksycznych i szkodliwych, na gruncie jednak badanego regulaminu targowiska nie sposób przesądzić czy użyty w nim termin trucizny należy odczytywać w tym rozumieniu czy w innym. W rezultacie adresat aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin targowiska, zostaje postawiony w stan niepewności. Należy również zauważyć, iż do badania towarów pod kątem szkodliwości właściwe są odpowiednie organy, w zależności od rodzaju towaru. Ponadto kryterium szkodliwości dla zdrowia
w nieprofesjonalnym obrocie towarów (nielaboratoryjnym) jest kryterium wysoce subiektywnym. W związku z powyższym należy uznać, że sformułowania trucizny oraz towary szkodliwe dla zdrowia nie mogą stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na ich niejednoznaczność. Niemniej jednak handel artykułami szkodliwymi dla zdrowia lub stanowiącymi zagrożenie ludzkiego życia może prowadzić do odpowiedzialności karnej przewidzianej w [art. 160](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?unitId=art(160)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).

Wprowadzony przez Radę Gminy w § 7 pkt 1 lit. b regulaminu zakaz sprzedaży papierów wartościowych, zagranicznych banknotów i monet, należy uznać za sprzeczny
z prawem, bowiem powyższa tematyka została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Wskazać bowiem należy, że o wymogach dotyczących możliwości sprzedaży papierów wartościowych stanowi ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328).

Zgodnie z art. 19 ww. ustawy jeżeli ustawa nie stanowi inaczej papiery wartościowe objęte zatwierdzonym prospektem emisyjnym mogą być przedmiotem obrotu na rynku regulowanym wyłącznie po ich dopuszczeniu do tego obrotu

Zaś zgodnie z art. 178 ww. ustawy kto bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia zawartego w odrębnych przepisach albo nie będąc do tego uprawnionym w inny sposób określony w ustawie, prowadzi działalność w zakresie obrotu instrumentami finansowymi, podlega grzywnie do 5 000 000 zł.

Ponadto obrót dewizowy z zagranicą oraz obrót wartościami dewizowymi w kraju,
a także działalność gospodarczą w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży unifikuje ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 3098).

Zgodnie z art. 7 ww. ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych udziela, w drodze rozporządzenia, ogólnych zezwoleń dewizowych. Zezwolenia takie mogą dotyczyć wszystkich lub rodzajowo określonej kategorii podmiotów oraz wszystkich lub rodzajowo określonych czynności.

Art. 8 ust. 2 tej ustawy stanowi, że sprawy związane z udzielaniem indywidualnych zezwoleń dewizowych są rozstrzygane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto, przepis dotyczący sprzedawania waluty obcej w postaci banknotów i monet należy uznać za sprzeczny z art. 14 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy w związku z art. 106d z dnia
10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2021 r. poz. 408, z późn. zm.) oraz
z [art. 178](https://sip.lex.pl/#/document/17220859?unitId=art(178)&cm=DOCUMENT) ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Wskazane przepisy wyraźnie wskazują kto, kiedy i na jakich zasadach może zajmować się sprzedażą waluty obcej.

Każda z wyżej wymienionych ustaw zawiera szczegółowe regulacje w poszczególnych dziedzinach, określa zasady i warunki prowadzenia działalności reglamentowanej, sankcje karne za niedochowanie tych warunków oraz organy nadzoru i kontroli. W związku
z powyższym wprowadzenie przez Radę Gminy zakazów określonych w § 7 pkt 1 lit. b regulaminu gminnego targowiska w oderwaniu od ww. przepisów ustawowych, które zawierają kompletne regulacje należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż działalność
o której mowa we wprowadzonych zapisach jest w szerokim zakresie reglamentowana przez ustawy.

Również tematyka obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, wprowadzona przez Radę Gminy w § 7 pkt 1 lit. c 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 2022 r. poz. 268 z późn. zm.). Zgodnie
z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami
o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym wymaga uzyskania koncesji. Stosownie
do art. 8 ust. 1 ww. ustawy koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 7 ust. 1, udziela, odmawia udzielenia, zmienia, odmawia zmiany lub cofa, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Z kolei kwestie związane z obrotem wyrobami pirotechnicznymi zawiera ustawa
z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 204, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 9 tej ustawy, nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego wymaga uzyskania pozwolenia
na nabywanie i przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, zwanego dalej pozwoleniem. Przepis ust. 2 stanowi, że nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych wyraźnie wymienionych w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz
pkt 3 lit. a tejże ustawy.

Kwestia obrotu towarami wymagającymi uzyskania koncesji regulowana jest każdorazowo w przepisach ustaw, z których wynika obowiązek uzyskania koncesji. Podobnie rzecz ma się w przypadku zakazów obrotu określonymi towarami. Brak zatem podstaw
do wprowadzania takich zapisów w akcie prawa miejscowego, jako akcie rangi pod ustawowej.

Ponadto sankcja karna za wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania lub obrotu materiałami wybuchowymi przewidziana jest z art. 36 i art. 37 Kodeksu karnego oraz w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń
(Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm.)

Następnie obrót rzeczami pochodzącymi z przestępstwa lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pochodzą przestępstwa, uregulowany w § 7 pkt 1 lit. d regulaminu, zabroniony jest na podstawie [art. 291](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?unitId=art(291)&cm=DOCUMENT) i [art. 292](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?unitId=art(292)&cm=DOCUMENT) Kodeksu karnego

Zgodnie z art. 291 § 1 ww. ustawy, kto rzecz uzyskaną za pomocą czynu zabronionego nabywa lub pomaga do jej zbycia albo tę rzecz przyjmuje lub pomaga do jej ukrycia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 292 § 1 ww. ustawy stanowi, że kto rzecz, o której na podstawie towarzyszących okoliczności powinien i może przypuszczać, że została uzyskana za pomocą czynu zabronionego, nabywa lub pomaga do jej zbycia albo tę rzecz przyjmuje lub pomaga
do jej ukrycia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności
do lat 2.

Poza tym zakaz paserstwa wynika wprost z art. 122 ust. 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, ze kto nabywa mienie, wiedząc o tym, że pochodzi ono z kradzieży lub
z przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia nie przekracza 500 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 122 ust. 2 ww. ustawy, stanowi, żekto nabywa mienie, o którym na podstawie towarzyszących okoliczności powinien i może przypuszczać, że zostało uzyskane za pomocą kradzieży lub przywłaszczenia, lub pomaga do jego zbycia albo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej mienie to przyjmuje lub pomaga do jego ukrycia, jeżeli wartość mienia
nie przekracza 500 złotych.

Nadto w § 7 pkt 1 lit. e regulaminu Rada Gminy zabroniła sprzedaży kaset magnetofonowych i magnetowidowych oraz płyt CD i DVD bez właściwego zezwolenia Należy podkreślić, że zakaz ten został wprowadzony przez Radę bez podstawy prawnej, bowiem
w obowiązującym stanie prawnym nie istnieje bowiem przepis, który nakazywałby uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży kaset magnetofonowych
i magnetowidowych oraz płyt CD i DVD. Zakaz taki, jako ograniczający działalność gospodarczą, mógłby zostać ustanowiony jedynie na poziomie ustawy.

Z kolei ustanowiony przez Radę Gminy w § 7 pkt 1 lit. f regulaminu zakaz sprzedaży przedmiotów użytkowych zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych podlega sankcjom przewidzianym m. in. przez [art. 306](https://sip.lex.pl/#/document/16798683?unitId=art(306)&cm=DOCUMENT) Kodeksu karnego , który stanowi, że kto usuwa, podrabia lub przerabia znaki identyfikacyjne, datę produkcji lub datę przydatności towaru
lub urządzenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Następnie w § 7pkt 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że na targowisku nie mogą być sprzedawane inne artykuły, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów. Wskazać należy, że za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie zakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Rada gminy nie posiada również kompetencji do odsyłania
w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania. *W wyroku z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt* [*II SA/Wr 96/14*](https://sip.lex.pl/#/document/521626082?cm=DOCUMENT) *WSA we Wrocławiu wskazał, że: ,,****Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy.*** *Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych tyczących 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*](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(87)&cm=DOCUMENT) *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"*.

Ustanowiony przez Radę Gminy w § 7 pkt 3 regulaminu zakaz prowadzenia gier hazardowych oraz sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań i przetargów pośrednio wynika z art. 89 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2020 r.
poz. 2094, z późn .zm.). Zgodnie z tym przepisem, karze pieniężnej podlega: min. urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia oraz urządzający gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia
lub dokonanego zgłoszenia, który narusza warunki zatwierdzonego regulaminu, udzielonej koncesji, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia lub prowadzi gry na automatach do gier, urządzeniu losującym lub urządzeniach do gier bez wymaganej rejestracji automatu do gier, urządzenia losującego lub urządzenia do gry. Z przedmiotową regulacją skorelowany jest art. 32 ww. ustawy ustanawiający obowiązek uzyskania zezwolenia, koncesji, zgłoszenia
itp. w zależności od rodzaju gry hazardowej.

Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, urządzanie gier losowych, zakładów wzajemnych, gier
w karty i gier na automatach oraz prowadzenie działalności w tym zakresie jest dozwolone
na podstawie właściwej koncesji, zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 128 ust. 1 Kodeksu wykroczeń , kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków
lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Z kolei kwestia zakazu wprowadzonego w § 7 pkt 4 regulaminu, tj. obrotu napojami alkoholowymi uregulowana jest w ustawie z dnia 26 października 1982 r. w wychowaniu
w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa.

Art. 18 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, zwanego dalej „organem zezwalającym".

Natomiast zgodnie z art. 14 ww. ustawy zabrania się sprzedaży, podawania
i spożywania napojów alkoholowych:

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

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

3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;

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

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

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

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

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

c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,

d) statków i portów morskich;

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

Zgodnie z art. 14 ust. 2a ww. ustawy zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu,
w punktach sprzedaży tych napojów. Z kolei art. 14 ust. 3 ww. ustawy stanowi o zakazie sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu
w ośrodkach szkoleniowych. Natomiast w art. 14 ust. 4 ww. ustawy wprowadza zakaz sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w domach wypoczynkowych.

Jednakże organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy wprowadzając zakazy spożywania napojów alkoholowych na terenie targowiska poza punktem gastronomicznym przekroczyła normę kompetencyjną i jednocześnie naruszyła [art. 14 ust. 6](https://sip.lex.pl/#/document/16791032?unitId=art(14)ust(6)&cm=DOCUMENT) ww. ustawy, który zawiera samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, innych
niż wymienione w [art. 14 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16791032?unitId=art(14)ust(1)&cm=DOCUMENT) ww. ustawy, ze względu na ich charakter. Takimi dodatkowymi miejscami, obiektami i obszarami, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem administracyjnosądowym, są miejsca, obiekty i obszary, które ***ze względu na ich szczególny* charakter *zasługują na ochronę przed obecnością alkoholu, gdzie sprzedaż, podawanie, spożywanie, czy wnoszenie napojów alkoholowych, ze względu na szczególny* charakter *miejsca, obiektu, czy obszaru na terenie gminy jest niepożądane*** (por. wyrok WSA
we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt [III SA/Wr 568/11](https://sip.lex.pl/#/document/521202081?cm=DOCUMENT)).W wyroku z dnia
23 września 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1007/19 WSA w Warszawie stwierdził, że: ,,*Podkreślić również należy, że wprowadzenie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy* ***powinno mieć swoje uzasadnienie w ich szczególnym charakterze. Rada gminy powinna zatem wskazać, na czym polega szczególny charakter miejsca, w którym wprowadza się zakaz sprzedaży napojów alkoholowych****. Należy bowiem zauważyć, że wprowadzenie choćby czasowego zakazu ogranicza gwarantowaną konstytucyjnie swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, nie może więc być on wprowadzony bez ważnego powodu i nie może mieć charakteru dyskryminującego. Podkreślić bowiem należy, że zakazy o których mowa w art. 14 ust. 6 u.w.t. służyć mają wyłącznie jako szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się do obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt* [*II GSK 324/05*](https://sip.lex.pl/#/document/520311743?cm=DOCUMENT))”. Z kolei w wyroku z dnia 28 września 2012 r. sygn. akt II GSK 824/11 NSA stwierdził, że: ,,*W tej sytuacji redakcja art. 14 ust. 6 ustawy wskazuje, że upoważnienie rady gminnej do wprowadzenia stosowanych zakazów służyć ma nie generalizacji, ale jedynie poszerzeniu zakresu stosowania tego typu zakazów także na inne miejsca, obiekty lub obszary, nie objęte wyliczeniem określonym w art. 14 ust. 1 i to wyłącznie o tyle, o ile okaże
się to uzasadnione ze względu na ich charakter (por. wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1997 r.,*[*III RN 11/97*](https://sip.lex.pl/#/document/520123773?cm=DOCUMENT)*). Jest to upoważnienie szczególne dotyczące możliwości wprowadzenia przez radę gminy ograniczeń w spożywaniu alkoholu na terenie gminy* ***w niektórych miejscach
 lub obiektach ze względu na ich charakter, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy też pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko
w stosunku do dzieci i młodzieży, jak też obszarach, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę, w których obecność alkoholu jest niepożądana****. W ocenie składu orzekającego chodzi tu o funkcje społeczne, których realizacja mogłaby zostać naruszona bądź zakłócona głównie przez zachowanie ludzkie będące skutkiem nadużycia alkoholu (por. wyrok SN z 7 marca 1996 r.,* [*III ARN 72/95*](https://sip.lex.pl/#/document/520118645?cm=DOCUMENT)*). Zatem zakazy, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy służyć mają jako szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem
ze strony alkoholu”*.

Zatem brak delegacji do wprowadzenia przez Radę Gminy zakazu w tym przedmiocie w treści regulaminu targowiska.

Ponadto należy zauważyć, że kwestia zakazu reklamowania napojów alkoholowych została uregulowana przez ustawodawcę w art. 131 ww ustawy, który stanowi, że zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona, jednak pod warunkami przewidzianymi w ww. ustawie. Tak więc Rada Gminy nie tylko wprowadziła zakaz, który już został ustanowiony na poziomie ustawowym, lecz ponadto zmodyfikowała przepisy ustawowe poprzez pominięcie wyjątków od tego zakazu w postaci dozwolenia, pod wymienionymi w ustawie warunkami, na reklamę piwa.

Następnie odnosząc się do ustalenia Rady Gminy zawartego w § 7 pkt 5 regulaminu organ nadzoru wskazuje, że kwestia zaśmiecania i zanieczyszczenia powierzchni targowiska uregulowana została w Kodeksie wykroczeń.

Zgodnie z art. 145 Kodeksu wykroczeń, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany".

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Gminy, wprowadzając w regulaminie zakaz zaśmiecania i zanieczyszczania powierzchni targowiska przekroczyła delegację ustawową
i zmodyfikowała wymogi ustawy szczególnej.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia Rady Gminy w § 7 pkt 6 regulaminu dotyczące zakazu prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym, np. na jezdniach
czy chodnikach są niezgodne z art. 603 Kodeksu wykroczeń, który stanowi o możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osoby, prowadzącej sprzedaż na terenie należącym
do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy.

Nadto zauważyć należy, iż ewentualne prowadzenie działalności w zakresie handlu
w ramach pasa drogowego może być realizowane i egzekwowane na zasadach określonych
w [ustawie](https://sip.lex.pl/#/document/16791834?cm=DOCUMENT) z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( Dz. U. z 2021 r. poz. 1376,
z późn.zm.). Przepisy ww. ustawy wymagają uzyskania od zarządcy drogi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Prowadzenie handlu w obrębie drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi stanowi podstawę do wymierzenia przez zarządcę drogi kary pieniężnej na podstawie [art. 40 ust. 12](https://sip.lex.pl/#/document/16791834?unitId=art(40)ust(12)&cm=DOCUMENT) ww. ustawy, a także w przypadku zagrożeniu bezpieczeństwu pieszych, utrudniania ruchu pozwala na wymierzenie kary grzywy lub nagany na podstawie [art. 90](https://sip.lex.pl/#/document/16788218?unitId=art(90)&cm=DOCUMENT) Kodeksu wykroczeń.

Następnie Rada Gminy w § 7 pkt 7 regulaminu wprowadziła w zakaz wprowadzania
do obrotu i nabywania na terenie targowiska gminnego zwierząt domowych. Organ nadzoru wskazuje, że kwestia dotycząca zakazu sprzedaży zwierząt domowych została uregulowana
w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 10a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zabrania się:

1) wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach;

2) prowadzenia targowisk, targów i giełd ze sprzedażą zwierząt domowych;

3) wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscami ich chowu lub hodowli.

Z powołanego przepisu wynika ustawowy zakaz sprzedaży zwierząt domowych
na placach targowych.

Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie targowiska nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące obrotu zwierzętami domowymi.

**„Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi."** (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października
2010 r. sygn. akt III SA/Wr 421/10). Skoro zatem sam ustawodawca wprowadza wymagania dotyczące konieczności uzyskania zezwoleń lub licencji, atestów jak również innych warunków jakie muszą być spełnione przy prowadzeniu handlu określonymi towarami to rada gminy
nie ma uprawnień do powielania zakazów, czy ustanawiania ograniczeń w obrocie określonymi towarami w przepisach rangi niższego rzędu, jakim są stanowione przez nią akty prawa miejscowego. Wynika to z braku odpowiedniej kompetencji rady gminy do objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Upoważnienie do podjęcia prawnie przewidzianych czynności musi być realizowane
z uwzględnieniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Oznacza to, że wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia musi się mieścić w jej granicach, a tym samym nie może dotyczyć zagadnień, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu. W wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15 czytamy, że: **„W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne; gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące".**

Następnie w § 8 ust. 1 pkt 2 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że podmioty prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do ,,*posiadania przy sobie dokumentu tożsamości, dokumentów upoważaniających do prowadzenia działalności handlowej oraz ważnego dowodu uiszczenia opłaty targowej*”.

W ocenie organu nadzoru o ile zasadnym i mieszczącym się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z [art. 40 ust. 2 pkt 4](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiojzgu2teltqmfyc4njthe4tkmjqgu) u.s.g., jest nałożenie na podmioty handlujące na targowisku obowiązku posiadania dokumentu uprawniającego do przebywania na jego obszarze i dokonywania w jego obrębie określonych czynności handlowych i usługowych (dowód uiszczenia opłaty targowej), czy dokumentów upoważniających do prowadzenia działalności handlowej, o tyle Rada Gminy 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). 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. Odrębną kwestią jest ustalenie tożsamości osoby na podstawie oświadczenia ustnego, o czym stanowi art. 65 Kodeksu wykroczeń.

Stanowisko organu nadzoru podzielił WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 1008/20, który stwierdził, że: ,,*Sąd podziela natomiast zarzuty podniesione w stosunku do § 6 pkt 1 (obowiązek posiadania przy sobie przez osoby handlujące dowodu) (…).* ***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”.*

Ponadto w § 11 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że:

*„§.11. 1. Wysokość dziennej opłaty targowej ustala Rada Gminy w Nowej Suchej
w drodze uchwały.*

*2. Opłata targowa pobierana jest przez uprawnionych inkasentów według stawek zgodnych z aktualnie obowiązującą Uchwałą Rady Gminy w Nowej Suchej.*

*3. Inkasent zobowiązany jest wystawić pokwitowanie pobranej należności.*

*4. Wysokość pozostałych opłat określona jest na podstawie odrębnych decyzji
i zarządzeń podjętych przez Gminę Nowa Sucha, m. in. opłat za korzystanie z urządzeń targowych, rezerwacji miejsc, opłat porządkowych itp.*

*5. Najmniejszą podstawową jednostką obliczeniową jest 1 metr bieżący lub 1 m2 powierzchni zajmowanej przez sprzedającego w ciągu handlowym.”.*

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w [art. 40 ust. 2 pkt 4](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)pkt(4)&cm=DOCUMENT) u.s.g., dotyczy bowiem materii związanej z opłatą targową, ściśle zasad uiszczania stosownej opłaty, a nie zasad korzystania
z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Należy wskazać, że wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie [art. 19](https://sip.lex.pl/#/document/16793992?unitId=art(19)&cm=DOCUMENT) ustawy
z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późń. zm.), który stanowi, że rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 597,86 zł dziennie, nie zaś w regulaminie targowiska.

Zgodnie zaś 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. 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).

Z przywołanych przepisów wynika, że kwestie związane z daninami publicznymi,
w szczególności z podatkami, mają przede wszystkim podstawę w regulacjach rangi ustawowej. Po drugie, w przedmiocie opłaty targowej kształt obowiązku podatkowego
i kompetencję do ukształtowania tego obowiązku uregulowano w ustawie o podatkach
i opłatach lokalnych, przyznając ją jednoznacznie radzie gminy. Organ stanowiący gminy, korzystając z przyznanej kompetencji do wprowadzenia opłaty targowej, jest zobowiązany
do uregulowania, w drodze osobnej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wszystkich, określonych w [art. 19 pkt 1](https://sip.lex.pl/#/document/16793992?unitId=art(19)pkt(1)&cm=DOCUMENT) ww. ustawy, elementów związanych ustalaniem i poborem
tej opłaty.

Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd, że ***wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny się znaleźć w odrębnej uchwale podejmowanej
na podstawie*** [***art. 19***](https://sip.lex.pl/#/document/16793992?unitId=art(19)&cm=DOCUMENT) ***ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie zaś w regulaminie targowiska*** (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt [III SA/Wr 476/14](https://sip.lex.pl/#/document/521648237?cm=DOCUMENT) oraz z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt [III SA/Wr 96/14](https://sip.lex.pl/#/document/521626082?cm=DOCUMENT)).

Z kolei w § 15 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że:

*,,§ 15. Nieprzestrzeganie postanowień niniejszego Regulaminu może spowodować zastosowanie środków prawnych w postaci:*

*1) nałożenia grzywny w wysokości określonej przez Policję,*

*2) skierowania wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego,*

*3) wypowiedzenie umowy na rezerwację stanowiska handlowego*.”.

Należy wskazać, że uchwała podejmowana na podstawie ww. przepisów nie może zawierać przepisów porządkowych w rozumieniu [art. 40 ust. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(3)&cm=DOCUMENT) u.s.g. Badany regulamin
jest aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie [art. 40 ust. 2 pkt 4](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)pkt(4)&cm=DOCUMENT) u.s.g. i nie wynika z niego, aby rada gminy miała kompetencje do wprowadzenia zapisów określających sankcje za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa stwierdził, iż: ,,***uchwała wydana na podstawie*** [***art. 40 ust. 2 pkt 4***](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)pkt(4)&cm=DOCUMENT) ***u.s.g. nie może zawierać przepisów porządkowych - ich wydanie wymagałoby bowiem przyjęcia innej podstawy prawnej i wydania aktu innego niż przewidziany w*** [***art. 40 ust. 2 pkt 4***](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(40)ust(2)pkt(4)&cm=DOCUMENT) ***u.s.g.*** *Nie może także przewidywać kar, albowiem uprawnienie do ich wprowadzenia ograniczone zostało przez ustawodawcę wyłącznie do trybu wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych. Wprawdzie rada gminy może wprowadzać regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania
się osób, to jednak zakazy te i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami karnymi w kodeksie wykroczeń. Wydając przepisy gminne na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej określonej w art. 40 ust. 2 u.s.g. rada gminy nie może stanowić przepisów karnych, bowiem
do ich stanowienia konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe, którego art. 40 ust. 2 u.s.g. nie zawiera”*.

Wynika z powyższego, iż rada gminy nie może w regulaminach gminnych obiektów
i urządzeń użyteczności publicznej wprowadzać zapisów o charakterze porządkowym, bowiem nie posiada do tego kompetencji.

Zatem Rada Gminy ustaleniami zawartymi w § 15 pkt 1 i 2 regulaminu naruszyła art. 40 ust. 3 u.s.g. w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W nawiązaniu do powyższych stwierdzeń należy wskazać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie
w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających
z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady Gminy należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w skarżonej uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

*Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej)
i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest; zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materie uregulowaną ustawą. (...)".* (por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy w Nowej Suchej, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części wskazanej w petitum, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/