



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 maja 2023 r.

Poz. 3497

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 50/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 19 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 4, ust. 8, ust. 9 i ust. 10 uchwały nr XLVIII/419/2023 Rady Gminy Lniano z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Placu Targowego w Lnianie.

UZASADNIENIE

W dniu 17 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Lniano podjęła uchwałę nr XLVIII/419/2023 w sprawie uchwalenia Regulaminu Placu Targowego w Lnianie, zwaną dalej uchwałą. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 kwietnia 2023 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ustawą. Zawiadomieniem z dnia 16 maja 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wójt Lniana w dniu 18 maja 2023 r. w odpowiedzi udzielonej na zawiadomienie odniósł się do zarzutów organu nadzoru informując, że kwestionowane zapisy zostaną zmienione.

W toku badania przedmiotowego aktu Wojewoda Kujawsko-Pomorski poczynił następujące ustalenia.

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada określiła regulamin placu targowego w Lnianie zamieszczając w nim postanowienia normujące zasady prowadzenia działalności handlowej przez osoby, które będą z niego korzystały wykonując działalność gospodarczą w zakresie handlu artykułami dopuszczonymi do obrotu handlowego.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy obejmujących sprawy targowisk i hal targowych. Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy 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 ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Niewątpliwie targowisko należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej, a Gmina Lniano organizując na swoim terenie targowisko dla mieszkańców, realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej. Następnie należy podkreślić, że użyte przez prawodawcę lokalnego pojęcie „zasady korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania, w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, norm i zasad postępowania. Należy wyraźnie zaznaczyć, 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). Nadto WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Go 97/18 wskazał dodatkowo, że: „Regulaminy wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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), ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 438). Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do 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 ustawy. 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 poddawanie ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07)”. Powyższą tezę powtórzył NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15, w którym stwierdził, że: „W utrwalonym orzecznictwie sędow-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.” Odnosząc powyższe rozważania na grunt uchwały wskazać należy na poniżej wymienione regulacje regulaminu, która wydane zostały z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, iż handel na placu targowym jest dozwolony, po dokonaniu opłaty targowej u inkasenta w wysokości ustalonej uchwałą Rady Gminy.

Jak stanowi artykuł 18 ust. 2 pkt 8 i 15 ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy odpowiednio podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (pkt 8), a także stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (pkt 15). Z kolei art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) reguluje kwestie związane z opłatą targową. Art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy stanowiący właściwą podstawą prawną dla przyjęcia regulaminu targowiska, jest . przepisem zawierającym ogólne upoważnienie dla organów gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, do jakich bez wątplenia należy targowisko. Z tego też względu należy uznać, iż zapis zawarty w § 1 ust. 4 regulaminu, uzależniający podjęcie działalności handlowej od wcześniejszego dokonania opłaty targowej u inkasenta stanowi przekroczenie przyznanych Radzie ustawowych kompetencji w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był wielokrotnie zgodny pogląd, iż w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzenie opłat za korzystanie z nich (por. wyroki NSA z dnia 31 maja 1996 r., sygn. akt I SA/łd 65/96; z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. akt II SA/Kr 1377/96; z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01, OwSS 2002/1/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 665/07). Zatem wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie zaś w regulaminie targowiska.

Prawodawca lokalny w § 1 ust. 8 regulaminu zobowiązał osoby prowadzące handel na placu targowym do prawidłowego oznaczenia stanowiska do prowadzenia handlu poprzez umieszczenie w widocznym miejscu dla kupujących tabliczki informacyjnej, która powinna zawierać w przypadku prowadzenia sprzedaży przez osobę z zaewidencjonowaną działalnością gospodarczą: nazwę firmy, adres i nr wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, a w przypadku osoby fizycznej - imię i nazwisko prowadzącego handel oraz jego miejsce zamieszkania. W ocenie organu nadzoru, konieczność podania przez osobę prowadzącą handel na targowisku adresu zamieszkania jako danych niezbędnych, nie wynika wprost z żadnych przepisów prawa stanowiącego podstawę dla przetwarzania tych danych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L z 2016 r. 119.1), zwanego dalej „RODO” przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym

lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e, musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Ponadto podanie tych danych jest nadmiarowe i niezgodne z zasadą minimalizmu danych w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Obligatoryjność podania zakwestionowanych danych pozostaje w sprzeczności ze wskazaną zasadą. Zgodnie z nią zbierane dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). W przedmiotowej sprawie warunek ten nie jest spełniony.

Poza tym należy wskazać, że o ile samo imię i nazwisko nie pozwoli na zidentyfikowanie danej osoby, to w połączeniu z dodatkowymi danymi, tj. adresem zamieszkania prowadzi do jednoznacznej jej identyfikacji i podlega ochronie przewidzianej w RODO. Dokonywanie jakiejkolwiek operacji na tego rodzaju danych będzie korzystało z ochrony przewidzianej w RODO (Opinia 4/2007 w sprawie pojęcia danych osobowych Grupy Roboczej ds. Ochrony Danych Ochrony Osób Fizycznych w Zakresie Przetwarzania Danych Osobowych powołana na mocy art. 29 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. - Dz.U. L 281 z 23.11.1995 r.). W świetle powyższego należy uznać, że opisany wyżej zakres żądanych danych narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin, jest nieprawidłowe z punktu widzenia poprawnej legislacji. Niedopuszczalne jest bowiem działanie organu realizującego delegację ustawową do zamieszczania w aktach prawa miejscowego regulacji zawierających powtórzenia bądź modyfikacje wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 645/21 (publ. LEX nr 3308522) „(...) zasadą prawną jest, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący. Działanie wbrew tej zasadzie narusza porządek prawny w stopniu istotnym. Należy liczyć się wówczas z tym, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej bądź częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99 IV SA 385/99, publ. Lex nr 53377, wyroki WSA w Poznaniu z 12 września 2018 r., IV SA/Po 592/18 IV SA/Po 592/18, w Białymstoku z 24 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 879/17 II SA/Bk 879/17, w Rzeszowie z 13 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1364/17 II SA/Rz 1364/17, publ. c.bosa). Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

W tym samym paragrafie w ust. 9 postanowiono także o zakazie handlu napojami alkoholowymi, środkami żrącymi, materiałami wybuchowymi, pirotechnicznymi oraz bronią, a w ust. 10 zobowiązano sprzedawców do utrzymania porządku i czystości na stanowiskach i w ich pobliżu w czasie i po zakończeniu sprzedaży.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy nie znajdują uzasadnienia prawnego i godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, przepisów ustawowych i podustawowych normujących np. kwestie sanitarne, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jak podnosi się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. (...) wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu” (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8

lipca 2014 r., III SA/Wr 96/14). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4, ust. 8, ust. 9 i ust. 10 uchwały nr XLVIII/419/2023 Rady Gminy Lniano z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Placu Targowego w Lnianie należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz