



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 grudnia 2019 r.

Poz. 6845



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.511.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/97/2019 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” położonego w Bychawie przy ul. Lubelskiej, w części obejmującej § 5, § 6 ust. 1, § 9 ust. 1, ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności”, ust. 2 pkt 5, ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 2, § 11 ust. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6 i pkt 7, § 12 ust. 4 i § 14 regulaminu targowiska miejskiego, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/97/2019 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” położonego w Bychawie przy ul. Lubelskiej, w części obejmującej § 5, § 6 ust. 1, § 9 ust. 1, ust. 2 w brzmieniu: „w szczególności”, ust. 2 pkt 5, ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 2, § 11 ust. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6 i pkt 7, § 12 ust. 4 i § 14 regulaminu targowiska miejskiego, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/97/2019 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 listopada 2019 r.

Rada Miejska w Bychawie, uchwałą Nr XIII/97/2019 ustaliła regulamin targowiska miejskiego „Mój Rynek” położonego w Bychawie przy ul. Lubelskiej, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Oznacza to, że rada gminy posiada ustawowe upoważnienie do określania zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej położonych na jej terenie. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednak niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie, lecz winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa

miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane regulacje zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 5 regulaminu, *Targowisko jest oznaczone tablicą informacyjną o treści: „Targowisko miejskie „Mój Rynek” w Bychawie ul. Lubelska” (ust. 1); Na tablicy zostaną również zamieszczone podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania targowiska, tj. nazwa i adres właściciela oraz administratora targowiska z podaniem jego siedziby, telefonu, wysokość opłaty targowej, regulamin targowiska oraz wewnętrzne informacje i ogłoszenia dotyczące funkcjonowania targowiska (ust. 2).*

W § 6 ust. 1 regulaminu wskazano, że *targowisko jest utwardzone, oświetlone, przyłączone do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej, wyposażone jest w odpływ wody deszczowej, zadaszone stoiska zajmujące ponad połowę powierzchni handlowej targowiska, urządzenia sanitarnohigieniczne.*

Powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie przysługuje bowiem uprawnienie do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

W ocenie organu nadzoru, sposób urządzenia targowiska, jak i kwestie związane z jego oznaczeniem co do sposobu i zakresu informacji zawartych na tablicach, należą do administratora obiektu i jedynie ten podmiot jest powołany do ich realizacji. Na podstawie powołanej normy kompetencyjnej Radzie nie przysługują zatem uprawnienia do decydowania o powyższych kwestiach.

Zgodnie z § 9 ust. 1 regulaminu, *na targowisku mogą być sprzedawane wszystkie towary i artykuły pod warunkiem, że ich sprzedaż na targowisku nie narusza obowiązujących przepisów prawa.*

Ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby – biorąc pod uwagę miejscowe uwarunkowania – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Rada nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Jak trafnie wywiedziono 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. Powinność przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych dotyczących 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 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 rządu”* (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości § 9 ust. 3 oraz § 11 ust. 1 pkt 3 regulaminu.

Zgodnie z § 9 ust. 3 regulaminu, *sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, a w szczególności zgodnie z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.*

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 regulaminu, osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *przestrzegania w szczególności przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym.*

Przytoczone regulacje dotyczą kwestii, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, a zatem zostały wprowadzone do regulaminu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Jak podkreśla 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.

W § 9 ust. 2 regulaminu określono, iż na targowisku zabroniona jest sprzedaż *w szczególności*: (...).

Użycie w powyższej regulacji zwrotu „*w szczególności*” powoduje, że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Rada Miejska w Bychawie winna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja - sformułowana w taki sposób, aby podmioty korzystające z targowiska miejskiego w Bychawie, nie miały wątpliwości co do zasad obowiązujących na terenie tego obiektu użyteczności publicznej.

W myśl § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu na targowisku zabroniona jest sprzedaż *artykułów szkodliwych dla zdrowia lub stanowiących zagrożenie życia ludzkiego oraz artykułów zepsutych, sfalszowanych lub fałszywie oznaczonych i pochodzących z kradzieży, a także innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana w sposób szczególny przez odrębne przepisy*.

Kwestionowane sformułowanie jest na tyle nieostre i niejednoznaczne, iż w praktyce stwarza trudności interpretacyjne w tym, czy dany towar zakwalifikować jako szkodliwy i jaki podmiot powinien dokonać takiej kwalifikacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 96/14; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 1409/17).

Należy zauważyć, iż badaniem towarów ze względu na stopień ich szkodliwości zajmują się wyspecjalizowane organy w zależności od rodzaju tych towarów. Jednocześnie kryterium szkodliwości dla zdrowia i zagrożenia dla życia jest kryterium subiektywnym, uzależnionym od poziomu wiedzy podmiotu dokonującego takiej oceny.

Mając na uwadze powyższe, takie sformułowania ze względu na swoją niejednoznaczność nie mogą być podstawą wprowadzenia zakazu w akcie prawa miejscowego.

Jak już wspomniano, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Przepisy prawa miejscowego winny być sformułowane w ten sposób, aby organ stosujący prawo (wykonujący uchwałę) nie miał żadnych trudności z ustaleniem czy w danym przypadku została spełniona hipoteza normy prawnej i jakie konsekwencje wynikają z jej dyspozycji.

Kwestionowany zapis § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu wprowadza również zakaz sprzedaży *artykułów zepsutych, sfalszowanych lub fałszywie oznaczonych i pochodzących z kradzieży, a także innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana w sposób szczególny przez odrębne przepisy*.

Zakaz obrotu rzeczami pochodzącymi z kradzieży został uregulowany w art. 291 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.). Z kolei handel artykułami sfałszowanymi lub fałszywie oznaczonymi podlega sankcjom uregulowanym m.in. w art. 306 Kodeksu karnego.

W odniesieniu do artykułów zepsutych należy zauważyć, że w zależności od ich rodzaju postępowanie z nimi i zakaz wprowadzania ich do obrotu wynika zarówno z ustaw i przepisów wykonawczych, jak również z przepisów unijnych, m.in.: ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U z 2019 r., poz. 1895), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.), rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych.

W świetle powyższego za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie zakazów ustanowionych już w aktach wyższego rzędu. Wynika to zarówno z braku odpowiedniej kompetencji Rady Miejskiej, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Upoważnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego musi być realizowane z zachowaniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 96/14).

Powyższa argumentacja uzasadnia również zakwestionowanie § 9 ust. 4 regulaminu, zgodnie z którym *zabrania się prowadzenia sprzedaży towarów w drodze publicznych losowań lub przetargów oraz uprawiania gier hazardowych.*

Zakaz prowadzenia gier hazardowych bez zezwolenia wynika z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. 2019 r. poz. 847). Jak stanowi powołany przepis, karze pieniężnej podlega:

- 1) urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia;
- 2) 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 [...]
- 6) uczestnik gry hazardowej urządzanej bez koncesji, bez zezwolenia lub bez zgłoszenia.

Przy czym przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się do osób fizycznych urządzających gry hazardowe, a przepisu ust. 1 pkt 6 nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych, loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe.

Ponadto, zakaz wprowadzony przez Radę w § 9 ust. 4 regulaminu mieści się w dyspozycji czynu zabronionego w art. 128 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.), zgodnie z którym kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej urządza grę hazardową albo użycza do niej środków lub pomieszczenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zamieszczanie w regulaminie targowiska zakazów, które wynikają już

z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Regulamin targowiska nie może ponownie regulować obowiązków wynikających z aktów wyższego rzędu, ani też być traktowany jako informator o innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Tym samym ponowne wprowadzanie tego zakazu nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższa argumentacja przesądza także o wadliwości § 10 ust. 2 regulaminu który stanowi, że *na targowisku zabrania się zakłócania spokoju, w szczególności poprzez głośne odtwarzanie nagrań.*

Zakaz zakłócenia porządku publicznego wynika wprost z art. 51 Kodeksu wykroczeń. Stosownie do jego treści *kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny (§ 1). Jeżeli czyn określony w § 1 ma charakter chuligański lub sprawca dopuszcza się go, będąc pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej*

substancji lub środka podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny (§ 2). Podżeganie i pomocnictwo są karalne (§ 3).

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyjęty został również przepis § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu, zgodnie z którym osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *wniesienia dziennej opłaty targowej w wysokości określonej uchwałą Rady Miejskiej w Bychawie.*

Powyższe dotyczy również treści § 14 regulaminu, który stanowi, że: *Osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej prowadzące sprzedaż na terenie targowiska obowiązane są do uiszczania opłaty targowej za każdy dzień sprzedaży (opłata dzienna) wg stawek ustalonych uchwałą Rady Miejskiej w Bychawie (ust. 1); Opłatę targową oraz inne opłaty pobiera prowadzący targowisko, posiadający identyfikator, który zobowiązany jest do wydawania pokwitowań wg ustalonego wzoru (bilet opłat) (ust. 2); Bilet opłaty targowej winien być zachowany do chwili opuszczenia targowiska i okazywany do kontroli osobom upoważnionym (ust. 3); Za brak dowodu opłaty targowej uważa się również dowód z mniejszym niż obowiązującym nominałem (ust. 4); W przypadku braku ważnego dowodu opłaty targowej, sprzedający zobowiązany jest do jej wniesienia w wysokości stanowiącej trzykrotną wartość obowiązującej stawki (ust. 5).*

Powyższe zapisy dotyczą materii związanej z opłatą targową, a ściślej kwestii poboru tej opłaty. Wszelkie regulacje dotyczące opłaty targowej winny znaleźć się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170), nie zaś w regulaminie targowiska.

Zgodnie z art. 19 tej ustawy, rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej (ust. 1), może także zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (ust. 2) a ponadto może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych (ust. 3).

Normowanie tych kwestii w przedmiotowym regulaminie, nawet poprzez odesłanie do innych uregulowań, może wywoływać niejasności interpretacyjne.

Z kolei w § 11 ust. 1 pkt 5 regulaminu stanowi, że osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie ich tożsamości oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej.*

W ocenie organu nadzoru nałożenie powyższego obowiązku na podmioty handlujące na targowisku nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność określonych organów. Ustawy te nie przyznają kompetencji w tym zakresie organowi samorządu. Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowania uiszczenia opłaty targowej. Z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek przedstawienia przy kontroli jej wniesienia dokumentu tożsamości czy legalności prowadzenia działalności handlowej.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym przyjęto, iż: *„o ile zasadne (i mieszczące się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) byłoby nałożenie na podmioty handlujące na targowisku obowiązku przedstawienia dokumentów uprawniających do przebywania na jego obszarze i dokonywania w jego obrębie określonych czynności handlowych i usługowych (np. dowód wniesienia opłaty targowej, dokument potwierdzający rezerwację miejsca), o tyle nałożenie na nich obowiązków wskazanych w § (...) regulaminu, trzeba uznać za daleko idące nadużycie. Zwłaszcza w sytuacji, gdy zostały one ukierunkowane na ustalenie okoliczności, które nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości korzystania z targowiska (...) Nie bez znaczenia dla takiej oceny jest i to, że dokument tożsamości osoba handlująca obowiązana jest okazywać jedynie uprawnionym organom i instytucjom (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. III SA/Wr 96/14).*

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 6 regulaminu osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *uwidocznienia ceny oferowanych towarów i usług w sposób zapewniający prostą i nie budzącą wątpliwości informację o jej wysokości.*

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi modyfikację art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178), zgodnie z którym w miejscu sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się cenę oraz cenę jednostkową towaru (usługi) w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen.

Cytowany przepis ustawy wprowadza więc zasadę jednoznaczności uwidaczniania cen towarów w taki sposób, by nie budziły one wątpliwości i możliwe było ich porównywanie.

Regulowanie powyższej kwestii w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin targowiska, powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas, gdy w istocie obowiązuje ona od daty określonej w ustawie.

Stosownie do treści § 11 ust. 1 pkt 7 regulaminu, osoby i jednostki organizacyjne biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do *używania na targowisku urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę legalizacji oraz ustawienia ich w taki sposób, aby klienci mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia lub mierzenia towarów.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem granic delegacji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Na mocy tego przepisu Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązujących jednostek miar służących do ważenia i mierzenia towarów na targowisku, jak też do wskazywania wymaganych cech dla narzędzi pomiarowych.

Powyższa materia uregulowana jest przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2019 r. poz. 541) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Niedopuszczalne jest działanie organu, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 476/14).

W § 12 ust. 4 regulaminu przyjęto, iż *w przypadku stwierdzenia przez administratora targowiska sprzedaży przez osoby posiadające rezerwację w strefach: I i III innych towarów niż wskazane w ust. 3 rezerwacja zostanie cofnięta bez zwrotu kosztów rezerwacji i opłaty targowej.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienie § 12 ust. 4 regulaminu nie stanowi materii uchwały podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Postanowienie to nie normuje zasad i trybu korzystania z gminnego targowiska, lecz kwestie o charakterze cywilno-prawnym, a zatem należące do materii umowy zawieranej przez organ zarządzający targowiskiem a osobą chcącą skorzystać z usług targowiska.

Kwestie posiadające charakter indywidualnych postanowień umownych nie mogą stanowić unormowania aktu powszechnie obowiązującego. Pozostaje to w sprzeczności z art. 353¹ kc, określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2014r. sygn. III SA/Wr 476/14).

Zgodnie z § 14 ust. 6 regulaminu *prawo do kontroli wniesienia opłaty targowej mają upoważnieni pracownicy Urzędu Miejskiego w Bychawie oraz inne podmioty uprawnione na mocy odrębnych przepisów.*

W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie targowiska postanowienia dotyczące kontroli wniesienia opłaty targowej Rada Miejska przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej.

Jak już wspomniano, obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej w trybie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 2 §1 pkt 3 ustawy - Ordynacja

podatkowa (Dz. U. 2019r. poz. 900) 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, z zastrzeżeniem bez znaczenia dla niniejszej sprawy, 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 prowadzona ściśle według procedur wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej.

Upoważnienie organów gminy do wydawania aktów prawa w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie uprawniało Rady Miejskiej do dokonywania jakichkolwiek ustaleń w zakresie kontroli wniesienia tej opłaty, gdyż materia ta nie mieści się ani w sferze zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/97/2019 we wskazanej części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Bychawie
- 2) Burmistrz Bychawy