



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

Poz. 4574

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 96/14
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Marcin Miemiec
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Protokolant

specjalista Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 lipca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 7 ust. 2 pkt 4 i 5; § 7 ust. 3; § 9 ust. 1; § 10 ust. 1 pkt 5, 7, 8, 9; § 13 ust. 3;
§ 14;

§ 15; § 17 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej
w Sycowie

z dnia 28 listopada 2013 r. Nr XXXVIII/221/2013

w przedmiocie regulaminu targowiska miejskiego w Sycowie

stwierdza nieważność § 7 ust. 2 pkt 4 i 5; § 7 ust. 3; § 9 ust. 1; § 10 ust. 1 pkt 5,

7, 8, 9; § 13 ust. 3; § 14; § 15; § 17 Regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej

uchwały, w pierwotnym brzmieniu wszystkich wymienionych przepisów.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 594; dalej – „u.s.g.”) – zaskarżył następujące przepisy uchwały Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 28 listopada 2013 r. (Nr XXXVIII/221/2013) podjętej w sprawie regulaminu targowiska miejskiego w Sycowie: § 7 ust. 2 pkt 4 i 5; § 7 ust. 3; § 9 ust. 1; § 10 ust. 1 pkt 5, 7, 8 i 9; § 13 ust. 3; § 14; § 15 oraz § 17 regulaminu (stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały), domagając się stwierdzenia nieważności wymienionych przepisów.

Skarżący zarzucił wspomnianym uregulowaniom naruszenie art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 11 u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się do § 7 ust. 2 pkt 4 regulaminu, w którym Rada zabroniła sprzedaży nieatestowanych produktów (mięsa, wędlin, grzybów świeżych i suszonych) organ nadzoru odwołał się do § 5 regulaminu, który uprawnia do handlu na targowisku wszystkie podmioty mogące uczestniczyć w obrocie towarowym. W tym zakresie Wojewoda podniósł, że należy przyjąć, iż na targowisku handlować mogą wszystkie osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. W świetle tego nie ulega wątpliwości, że do tejże grupy można zaliczyć np. zbieraczy runa leśnego, działkowiczów sprzedających własne wyroby czy też rolników handlujących płodami rolnymi. Wojewoda zauważył, że – dopuszczając do handlu tego typu podmioty – Rada Miejska jest niekonsekwentna, co w świetle art. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawa jest niedopuszczalne. Towary będące bowiem będące częścią runa leśnego (jagody, poziomki, maliny, jeżyny, grzyby itp.) oraz płody rolne czy też produkty pochodzące z przydomowych ogródków, w większości przypadków nie dysponują atestami, a ich sprzedawcy – zezwoleniami na obrót nimi.

Ponadto organ zauważył, że w zakresie sprzedaży grzybów oraz wprowadzania do obrotu mięsa i wędlin odpowiednie regulacje znajdują się już w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 136, poz. 914 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r., Nr 17, poz. 127).

Dokonując oceny regulacji zawartej w § 7 ust. 2 pkt 5 regulaminu organ nadzoru zwrócił po pierwsze uwagę, że przepis ten wprowadza zakaz sprzedaży artykułów szkodliwych dla zdrowia lub stanowiących zagrożenie dla życia ludzkiego. W tym miejscu zaakcentowano w skardze, że uchwały rad gmin, jako akty prawa miejscowego stanowiące źródło praw i obowiązków adresatów – obywateli, należy postrzegać przez pryzmat naczelných zasad prawa, czyli oznaczoności prawa i pogłębiania zaufania. Użyte w kwestionowanym przepisie sformułowanie „artykuły szkodliwe dla zdrowia lub stanowiące zagrożenie dla życia ludzkiego” jest na tyle nieostre, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku zaś praktycznego problemu, czy dany towar zakwalifikować jako szkodliwy, jego rozwiązanie może okazać się niemożliwe. Dlatego też kwestionowane sformułowanie nie może stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Po drugie kwestionowany przepis wprowadza zakaz sprzedaży artykułów sfalszowanych lub fałszywie oznaczonych, pochodzących z kradzieży i których sprzedaż jest zabroniona przez inne przepisy. Zatem 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. Podkreślono przy tym, że kwestię odpowiedzialności karnej czy cywilnej rozstrzygają odpowiednie ustawy, a nie organ stanowiący gminy, w drodze podjętej przez siebie uchwały.

Wojewoda Dolnośląski zakwestionował również § 7 ust. 3 regulaminu, wedle którego „sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, w szczególności zgodnie z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych”, a także § 10 ust. 1 pkt 8 i 9 regulaminu, w których postanowiono, że podmioty 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 (pkt 8) oraz używania na targowisku urządzeń pomiarowych posiadających ważną cechę

legalizacji oraz ustawiania ich w taki sposób, aby klienci mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności ważenia i mierzenia (pkt 9).

Zdaniem organu nadzoru, w przepisach tych Rada wprowadziła regulacje odnoszące się ściśle do standardów sprzedaży produktów lub usług. Tymczasem norma kompetencyjna art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. upoważnia jedynie do określania zasad i trybu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim jest targowisko. W oparciu o wskazaną normę kompetencyjną rada gminy nie może regulować kwestii prawidłowości sprzedaży produktu lub usługi. Normy w tym zakresie zostały już ustalone przez odrębne przepisy i obowiązują powszechnie, niezależnie od miejsca sprzedaży towaru lub usługi.

Organ powołał następnie § 9 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, w którym Rada zawarła szczegółowe zadania administratora targowiska oraz tryb jego pracy. Zgodnie z powołaną regulacją, podmiot ten zobowiązany jest do: „1) poboru opłaty targowej, 2) utrzymania w należytym stanie tablic informacyjnych i umieszczania na nich aktualnych dokumentów, 3) czuwania nad przestrzeganiem regulaminu i wydawania poleceń w celu usunięcia uchybień, 4) zawiadamiania odpowiednich służb o sprzedaży towarów objętych zakazem lub co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że są one szkodliwe dla zdrowia, 5) podejmowania działań mających na celu usunięcie z terenu targowiska osób, które nie przestrzegają zasad określonych regulaminem oraz obiektów handlowych i pojazdów znajdujących się na targowisku wbrew obowiązującym zakazom, 6) sprzątania placu targowego i terenu wokół targowiska oraz uprzątnięcia nieczystości każdego dnia, w którym prowadzony jest handel bezpośrednio po zakończeniu handlu i opuszczeniu targowiska przez handlujących, 7) odśnieżania terenu targowiska i usuwania terenu targowiska i usuwania śliskości na ciągach komunikacyjnych targowiska”.

Tymczasem – zdaniem Wojewody – normowanie tej kwestii nie mieści się bowiem w dyspozycji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Rada, na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie, zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Szczegółowych zadań Administratora nie można zaś zaliczyć do żadnej z wymienionych kategorii norm prawidłowego postępowania.

W § 10 ust. 1 regulaminu postanowiono z kolei, że „Podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do (...) 5) przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych oraz innych obowiązujących w obrocie towarowym”.

W ocenie organu nadzoru, regulacji tej nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Fakt przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych, weterynaryjnych i przeciwpożarowych, a także innych w zakresie sprzedaży produktów wynika bowiem wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Dlatego też wprowadzenie przez Radę zakwestionowanego zapisu należy uznać za naruszenie zawartej w art. 87 Konstytucji zasady hierarchii aktów prawnych, poprzez zastrzeżenie, że rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

W dalszej części skargi Wojewoda powołał zapis § 10 ust. 1 pkt 7 regulaminu, zgodnie z którym „Podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do posiadania przy sobie dokumentu umożliwiającego ustalenie ich tożsamości przez administratora targowiska oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej”.

Badając tę kwestię organ nadzoru wyraził zapatrywanie, że 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. dowodu wniesienia opłaty targowej czy też dokumentu potwierdzającego rezerwację miejsca), to nałożenie na nich obowiązków wskazanych w § 10 pkt 7 regulaminu należy 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.

Następnie strona skarżąca zwróciła uwagę, że w § 13 ust. 3 regulaminu postanowiono, iż „za wszelkie transakcje handlowe zawierane na targowisku odpowiedzialność ponoszą sprzedający i kupujący zgodnie z kodeksem cywilnym i innymi obowiązującymi przepisami prawa. Każdy sprzedawca odpowiada za jakość sprzedawanego przez siebie towaru”. Natomiast w § 17 zawarto zapis, zgodnie z którym „osoby naruszające

postanowienia niniejszego regulaminu oraz przepisy prawa powszechnie obowiązującego ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych odrębnymi przepisami”.

Organ nadzoru uważa, że w ramach uprawnień przyznanych Radzie nie mieści się kwestia regulacji odpowiedzialności karnej, administracyjnej czy też cywilnej za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu. W ocenie Wojewody, Rada Miejska nie posiada ku temu kompetencji. Możliwości takiej nie przewidują bowiem żadne przepisy. Podstawą odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnej mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania.

W ocenie skarżącego, umieszczając w § 14 i § 15 regulaminu targowiska postanowienia dotyczące opłaty targowej i postępowania związanego z nieuiszczeniem należnej opłaty Rada przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia. Część regulacji w tym zakresie powinna bowiem znaleźć się w odrębnej uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a pozostałe elementy zostały unormowane w Działach III do VI ordynacji podatkowej.

W odpowiedzi strona przeciwna uznała skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwana dalej w skrócie „p.p.s.a.”, oraz ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art.3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.).

Według art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd – uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 ust. 1 u.s.g., „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 tej samej ustawy). Z tego ostatniego przepisu wynika, że o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Wielokrotnie już powoływana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zaliczyć do określonej kategorii wad.

Badając, czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd – uwzględniając brzmienie art. 134 § 1 p.p.s.a. – nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest wziąć pod uwagę konstytucyjną zasadę praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa.

Zaskarżoną przez organ nadzoru uchwałę Nr XXXVIII/221/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. w przedmiocie regulaminu targowiska miejskiego w Sycowie Rada Miejska w Sycowie podjęła między innymi na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Stosownie do tego przepisu, na podstawie ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Nie może budzić wątpliwości, iż użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do 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 w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej bezsprzecznie należy także zaliczyć miejskie targowiska. Zatem uchwalając regulamin korzystania z obiektu należącego do Gminy, Rada Miejska uprawniona była niewątpliwie do uregulowania w nim zasad i trybu korzystania z tego obiektu.

W orzeczeniach sądów podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Przykładowo, gmina nie może – w ramach określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – ustanowić opłat za korzystanie z gminnych dróg wewnętrznych (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, iż brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (wyroki NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 1035/06 i z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08; podobnie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06).

Oceniając legalność zaskarżonych postanowień załącznika do uchwały, Sąd uznał – w kontekście cytowanych upoważnień ustawowych do ustanawiania przez radę gminy (miasta) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej – że skarga jest zasadna. Wymienione postanowienia zostały bowiem wydane z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do treści zaskarżonego § 7 ust. 2 pkt 4 i 5 regulaminu, w których to przepisach Rada zabroniła sprzedaży „mięsa, wędlin, grzybów świeżych i suszonych rosnących w warunkach naturalnych, nieposiadających atestów określanych przez odrębne przepisy” (pkt 4) oraz „artykułów szkodliwych dla zdrowia lub stanowiących zagrożenie dla życia ludzkiego, oraz artykułów zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych i pochodzących z kradzieży, a także innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana w sposób szczególny przez odrębne przepisy (pkt 5), wypada odwołać się do § 5 regulaminu. Uprawnia on do prowadzenia handlu na targowisku wszystkie podmioty mogące uczestniczyć w obrocie towarowym. Jak słusznie zauważył Wojewoda, przyjąć zatem trzeba, że na targowisku handlować mogą wszystkie osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Do grupy tej niewątpliwie zaliczyć można także (przykładowo) zbieraczy runa leśnego, działkowiczów sprzedających własne wyroby czy też rolników handlujących płodami rolnymi. W większości przypadków towary bądź produkty oferowane przez wymienione podmioty nie mają atestów, a ich sprzedawcy – zezwoleń na obrót nimi. W związku z tym trzeba zgodzić się z twierdzeniem organu nadzoru, że Rada Miejska dopuściła się oczywistej niekonsekwencji, co w świetle art. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawa jest niedopuszczalne. Dopuszczenie bowiem, w § 5 regulaminu, do korzystania z targowiska wszystkich możliwych podmiotów handlujących pozostaje przecież w sprzeczności z wprowadzeniem wymogu posiadania atestów przez niektóre tylko z tych podmiotów.

Dodatkowo podkreślić należy, że – w zakresie zakazu sprzedaży grzybów przez określone podmioty oraz zakazu wprowadzania do obrotu mięsa i wędlin nie spełniających ściśle określonych wymogów –

odpowiednie regulacje znajdują się w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 136, poz. 914 ze zmianami) i w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r., Nr 17, poz. 127).

Zasadne są także zarzuty oraz argumentacja Wojewody Dolnośląskiego dotyczące niezgodności z prawem zapisu przyjętego w § 7 ust. 2 pkt 5 regulaminu, w którym Rada zabroniła sprzedaży „artykułów szkodliwych dla zdrowia lub stanowiących zagrożenie dla życia ludzkiego, oraz artykułów zepsutych, sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych i pochodzących z kradzieży, a także innych artykułów, których sprzedaż jest zabroniona lub regulowana w sposób szczególny przez odrębne przepisy”.

Po pierwsze, trafnie zauważono w skardze, iż sformułowanie „artykuły szkodliwe dla zdrowia lub stanowiące zagrożenie dla życia ludzkiego” jest na tyle nieostre, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku zaś praktycznego problemu, czy dany towar zakwalifikować jako szkodliwy, rozwiązanie tego dylematu może okazać się niemożliwe. W tym miejscu zaakcentować należy niedopuszczalność używania w aktach prawnych pojęć nieostrych, zwłaszcza zaś w aktach prawa miejscowego. Ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania takich aktów właśnie po to, by – biorąc pod uwagę miejscowe zwyczaje – szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Od takiej regulacji winno się więc oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Dlatego też kwestionowane sformułowanie nie może stanowić podstawy do wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Po drugie, kwestionowany zapis wprowadza zakaz sprzedaży artykułów sfałszowanych lub fałszywie oznaczonych, pochodzących z kradzieży i których sprzedaż jest zabroniona przez inne przepisy. Odnosząc się do artykułów pochodzących z kradzieży i których sprzedaż jest zabroniona, słusznie zaakcentował organ nadzoru, iż obrót takimi rzeczami zabroniony jest w art. 291 i art. 292 k.k. Z kolei handel artykułami sfałszowanymi lub fałszywie oznaczonymi podlega sankcjom przewidzianym między innymi w art. 306 k.k. i w art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 10, poz. 68). W odniesieniu do artykułów zepsutych, to – w zależności od ich rodzaju – postępowanie z nimi i zakaz wprowadzania ich do obrotu wynika z przepisów prawa unijnego, ustaw i aktów wykonawczych do dopiero co wymienionych aktów prawnych.

Wobec tego za niedopuszczalne należy uznać – tak jak to przyjęto w skardze – wprowadzenie w akcie prawa miejscowego 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. Za Wojewodą podkreślić zatem trzeba, że kwestię odpowiedzialności karnej czy cywilnej rozstrzygają odpowiednie ustawy, a nie organ stanowiący gminy, w drodze podjętej przez siebie uchwały.

Odnośnie do zaskarżonych fragmentów § 7 ust. 3 oraz § 10 ust. 1 pkt 8 i 9 regulaminu, Sąd stwierdza, że zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego pomieszczonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Ocenianymi postanowieniami Rada wprowadziła regulacje odnoszące się ściśle do standardów sprzedaży produktów lub usług. Jak trafnie wskazał organ nadzoru, Rada, na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w ostatnio wskazanym przepisie, zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jakim jest targowisko. W oparciu o wskazaną normę kompetencyjną rada gminy nie może natomiast regulować kwestii prawidłowości sprzedaży produktu lub usługi. W tym zakresie właściwe normy zostały już ustalone w odrębnych przepisach i obowiązują powszechnie, niezależnie od miejsca sprzedaży towaru lub usługi.

Z bardzo podobnych powodów trzeba było również uznać za bezprawne postanowienia § 9 ust. 1 regulaminu, normujące szczegółowe zadania administratora oraz tryb jego pracy. Trzeba przyznać rację Wojewodzie, gdy organ ten twierdzi, że zagadnienia te nie mieszczą się w ogóle w zakresie pojęcia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, a jedynie w takich ramach organ stanowiący gminy został upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Podkreślenia Sądu wymaga również, iż Wojewoda Dolnośląski zasadnie uznał za istotnie naruszającą prawo treść § 10 ust. 1 pkt 5 regulaminu, w którym postanowiono, że „podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązane są do: (...) przestrzegania przepisów weterynaryjnych i przeciwpożarowych oraz

innych obowiązujących w obrocie towarowym.” Tak sformułowanego zapisu nie da się bowiem pogodzić z obowiązującym, hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających wprost 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. Dlatego też trzeba się zgodzić z zapatrywaniem wyrażonym w skardze, iż 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 rzędu.

Za naruszający prawo uznać również należało zapis § 10 ust. 1 pkt 7 regulaminu, na podstawie którego Rada nałożyła na podmioty biorące udział w handlu na targowisku obowiązek posiadania odpowiednich dokumentów tożsamości bądź umożliwiających sprawdzenie legalności prowadzonej działalności handlowej. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że 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 § 10 pkt 7 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. Podmiot handlujący może wykazać uprawnienie do korzystania z targowiska okazując odpowiednie pokwitowanie uiszczenia opłaty targowej. Z żadnego przepisu prawa nie wynika natomiast, iż przy kontroli jej wniesienia wymagane jest przedstawienie dokumentu tożsamości czy też dokumentu potwierdzającego legalność prowadzonej działalności handlowej.

Nie bez znaczenia dla takiej oceny jest i to, że dokument tożsamości osoba handlująca obowiązana jest okazywać jedynie uprawnionym organom i instytucjom. W zakresie zaś obowiązku przedstawienia dokumentu potwierdzającego legalność prowadzonej działalności handlowej należy nawiązać do wcześniej poczynionego wyводу dotyczącego dopuszczenia na podstawie § 5 regulaminu wszystkich podmiotów mogących uczestniczyć w obrocie towarowym. Niewątpliwie od niektórych z nich (rolników, działkowiczów ...) nie będzie można wymagać, aby takie dokumenty przedstawili. Zgodzić się wypada z poglądem Wojewody, że Rada mogłaby ewentualnie wprowadzić wymóg handlu przez niektóre podmioty zarejestrowane lub takie, których działalność jest koncesjonowana. Takie zastrzeżenie musiałoby jednak wynikać jednoznacznie z regulaminu.

W § 13 ust. 3 regulaminu Rada Gminy przyjęła, iż „Za wszelkie transakcje handlowe zawierane na targowisku odpowiedzialność ponoszą sprzedający i kupujący zgodnie z kodeksem cywilnym i innymi obowiązującymi przepisami prawa. Każdy sprzedawca odpowiada za jakość sprzedawanego przez siebie towaru”, natomiast w § 17 postanowiono, co następuje: „Osoby naruszające postanowienia niniejszego regulaminu oraz przepisy prawa powszechnie obowiązującego ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych odrębnymi przepisami.”

Uwzględniając brzmienie cytowanych zapisów, trafne jest niewątpliwie stanowisko organu nadzoru, w myśl którego, w zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy i materii regulaminowej, nie mieści się w ogóle zagadnienie administracyjnej, cywilnej czy też karnej odpowiedzialności. Zagadnienia te są przecież regulowane powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi usytuowanymi wyżej w hierarchii źródeł prawa (chodzi o reguły o ustawy). W ramach własnych kompetencji, Rada mogłaby jedynie wprowadzić specyficzne sankcje za nieprzestrzeganie postanowień regulaminowych (np. usunięcie z terenu targowiska – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11).

Zasadny jest wreszcie zarzut Wojewody przekroczenia przez organ stanowiący Gminy zakresu umocowania udzielonego w art. 40 ust. 2 u.s.g., poprzez przyjęcie (w § 14 oraz 15 regulaminu) szczegółowych regulacji, dotyczących uiszczania, pobierania i kontrolowania wnoszenia opłat targowych. Materia ta normowana jest przepisami art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.) i w Działach III-VI ordynacji podatkowej.

W tym stanie rzeczy, z dotychczas naprowadzonych powodów, należało uznać, że wszystkie wymienione zapisy zaskarżonej uchwały poddane kontroli Sądu w niniejszej sprawie zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.