



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 lipca 2021 r.

WNP-I.4131.156.2021.KS

**Rada Gminy Długosiodło  
ul. Kościuszki 2  
07-210 Długosiodło**

### **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 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Gminy Długosiodło Nr XXIV/265/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia *Regulaminu targowisk gminnych w zakresie § 3 ust. 3, §7 pkt 6 w zakresie sformułowania „posiadania przy sobie dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości” i § 7 pkt 11 w zakresie sformułowania „adresem zamieszkania” oraz „numerem telefonu do kontaktów”*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 18 czerwca 2021 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr XXIV/265/2021 w sprawie uchwalenia *Regulaminu targowisk gminnych*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2021 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4, ust. 3, 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 miejskie należy do kategorii obiektów użyteczności publicznej,

a Gmina Długosiodło organizując na swoim terenie targowiska 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). 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 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 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 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 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 sądowno-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 wymienioną regulację regulaminu, która wydana została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 3 ust. 3 Załącznika do uchwały, zwanego dalej „regulaminem”, Rada Gminy postanowiła, że: **„Na targowisku zabrania się zakłócania spokoju, w szczególności poprzez głośne odtwarzanie nagrań. Administrator może nadawać reklamy lub wyrazić zgodę na taką formę prowadzenia działalności przez inne podmioty”**.

Należy wskazać, że organ nadzoru podziela zakaz zawarty w § 3 ust. 3 regulaminu jednakże należy podkreślić, że **zarówno obostrzenia, jak i zakazy odnoszące się do powyższej kwestii uregulowane zostały na poziomie ustaw lub odrębnych aktów prawa miejscowego.**

Wobec powyższego uznać należy, że Rada Gminy, wprowadzając w § 3 ust. 3 regulaminu zakaz zakłócania spokoju, w szczególności poprzez głośne odtwarzanie nagrań, przekroczyła delegację ustawową i zmodyfikowała wymogi ustaw szczególnych.

Odnosząc się do ustalenia Rady Gminy zawartego w § 3 ust. 3 regulaminu organ nadzoru wskazuje, że kwestia zakłócania porządku i spokoju została uregulowana ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, 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.

Natomiast zgodnie z art. 107 Kodeksu wykroczeń, kto w celu dokuczenia innej osobie złośliwie wprowadza ją w błąd lub w inny sposób złośliwie niepokoi, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 zł albo karze nagany.

Brak jest zatem delegacji do wprowadzenia przez Radę Gminy zakazu w tym przedmiocie w niniejszym regulaminie.

Następnie w § 7 pkt 6 regulaminu Rada Gminy postanowiła, że osoby prowadzące handel na targowisku zobowiązane są do **„posiadania przy sobie dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości oraz innych dokumentów umożliwiających określenie legalności prowadzonej działalności handlowej”**.

W ocenie organu nadzoru o ile zasadnym i mieszczącym się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 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), 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”*.

Następnie w § 7 pkt 11 regulaminu Rada Gminy zobowiązała osoby prowadzące handel na targowisku do *„oznaczenia stoiska handlowego imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy prowadzącej sprzedaż oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby, a także numerem telefonu do kontaktów”*.

W ocenie organu nadzoru, konieczność podania przez osobę prowadzącą handel na targowisku adresu zamieszkania oraz numeru telefonu 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. Z kolei numer telefonu jest istotną informacją, która umożliwia bezpośredni kontakt z określoną osobą. Sama możliwość skontaktowania się z tą osobą może prowadzić do ustalenia jej tożsamości i może stanowić dane osobowe. Przyjmuje się bowiem, że numer telefonu przetwarza się w zamiarze ustalenia tożsamości konkretnej osoby. Dokonywanie jakiegokolwiek 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.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, 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 upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię*

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 Długosiodło, 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 objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/