



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR. 411.002.04.2022

Pan
Adam Cieszkowski
Burmistrz Halinowa
ul. Spółdzielcza 1
05-074 Halinów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Halinowie, ul. Spółdzielcza 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Cieszkowski, Burmistrz Halinowa od 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników określonych ustawą z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/28/2022 z 8 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2, 29)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja przez Gminę Halinów zadania należącego do zadań własnych gminy określonego ustawą z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników³ nastąpiła poprzez podjęcie uchwały⁴ w dniu 22 września 2022 r., podczas gdy ww. ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. Do czasu wejścia w życie ww. uchwały Gmina nie stosowała w stosunku do rolników i ich domowników zwolnienia od opłaty targowej przewidzianego w art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁵.

Wyznaczone do handlu miejsca uwzględniały ustawowy wymóg dotyczący dogodnej komunikacji oraz bliskiej lokalizacji z centrum gminy (art. 3 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu). Nie wszystkie regulacje przewidziane uchwałą były jednak prawidłowe. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wymagane przez Gminę dokumenty, potwierdzające status rolnika (§ 6 pkt 1 regulaminu⁶), nie pozwalały na weryfikację, czy będący przedmiotem handlu produkt bądź wyrób został wytworzony w gospodarstwie rolnym rolnika lub domownika dokonującego sprzedaży. Jakkolwiek ustawodawca nie wyposażył gmin w narzędzia, które

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2290, dalej ustawa o ułatwieniach w handlu lub ustawa.

⁴ Uchwała w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1452.

⁶ Regulamin prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników stanowiący załącznik nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 22 września 2022 r. (dalej regulamin).

umożliwiałyby im dokonywanie rzetelnej weryfikacji przesłanek warunkujących zwolnienie od opłaty targowej, to w istniejących uwarunkowaniach prawnych, dokumentem, na podstawie którego należałoby ustalać okoliczności stanowiące podstawę zwolnienia od opłaty targowej jest np. oświadczenie rolnika lub domownika, że będący przedmiotem handlu produkt bądź wyrób został wytworzony w gospodarstwie rolnym rolnika lub domownika dokonującego sprzedaży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR **Realizacja przez gminy zadania z zakresu ułatwień w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników**

Opis stanu faktycznego

Z dniem 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa o ułatwieniach w handlu. W art. 3 ust. 1 tej ustawy przewidziano obowiązek wyznaczenia przez radę gminy w drodze uchwały miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli nie została podjęta przez Radę Miejską w Halinowie uchwała wyznaczająca miejsce do prowadzenia handlu. Projekt uchwały został przygotowany po rozpoczęciu kontroli i złożony w biurze Rady Miejskiej w dniu 12 września 2022 r.

W dniu 22 września 2022 r. Rada Miejska podjęła jednogłośnie uchwałę nr LII.464.2022 w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu (dalej uchwała z dnia 22 września 2022 r.). Uchwała ta weszła w życie w dniu 18 października 2022 r.⁷

(akta kontroli str. 4, 21-25, 30-32, 61-66, 93)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Realizacja zadania o charakterze obowiązkowym, określonego ustawą o ułatwieniach w prowadzeniu handlu polegającego na wyznaczeniu miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi we własnym gospodarstwie rolnym, nastąpiła dopiero w dziewiątym miesiącu obowiązywania ww. ustawy⁸.

Zastępca Burmistrza Halinowa wyjaśnił, że „uchwała została podjęta z pewnym opóźnieniem chcąc spełnić warunki określone w ustawie (łącznie: komunikacja, lokalizacja w pobliżu centrum oraz miejsc atrakcyjnych turystycznie), kilkakrotnie przeprowadzono wizje w terenie przy okazji wykonywania innych wizji terenowych związanych z obowiązkami służbowymi. Niestety nie sporządzono żadnej dokumentacji”. Fakt prowadzenia tych czynności potwierdził w swych wyjaśnieniach pracownik Urzędu - podinspektor ds. gospodarki komunalnej informując m.in. o przeprowadzeniu szeregu rozmów z mieszkańcami Gminy jakie ich zdaniem miejsca byłyby dogodne dla korzystania z usług handlujących rolników i ich domowników w piątki i soboty oraz występowaniu do Działu Planowania Przestrzennego o wskazanie działek, których właścicielem jest Gmina, a które byłyby przede

⁷ Uchwała nr LII.464.2022 w sprawie zasad prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonym miejscu została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 4 października 2022 r.

⁸ Ustawa o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników weszła w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. Ogłoszenie ustawy w dzienniku ustaw nastąpiło w dniu 13 grudnia 2021 r.

wszystkim atrakcyjne dla potencjalnych handlujących i kupujących. Wyjaśnił również, że analiza wszystkich ustalonych informacji wykazała, że koszt i czas na dostosowanie nowych miejsc do handlu (piątki i soboty) jest nieadekwatny do korzyści jakie miałyby to przynieść mieszkańcom.

Nie kwestionując podejmowanych działań, zdaniem NIK, ich rodzaj i charakter nie usprawiedliwia opóźnienia w podjęciu uchwały do jakiego doszło w przedstawionych uwarunkowaniach. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie było przeszkód, by uchwała w przedmiotowej sprawie została podjęta niezwłocznie po wejściu w życie ustawy, zwłaszcza, że wyznaczono miejsca wyłącznie na dotychczas funkcjonujących targowiskach, tj. w Halinowie oraz w Okuniewie.

W konsekwencji powyższego, do czasu wejścia w życie uchwały z dnia 22 września 2022 r. Gmina nie stosowała zwolnienia od opłaty targowej⁹ przewidzianego w art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W wyjaśnieniach, Zastępca Burmistrza Halinowa potwierdził okoliczność niestosowania przez Gminę zwolnień w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 4, 17-20, 93-95, 99-108)

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Miejskiej wyznaczono miejsca do handlu dla rolników i ich domowników na terenie dotychczas funkcjonujących targowisk, tj. targowiska w Halinowie¹⁰ oraz targowiska w Okuniewie¹¹. Wyznaczone miejsca spełniały ustawowy wymóg dotyczący dogodnej komunikacji oraz bliskiej lokalizacji z centrum miejscowości (art. 3 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu).

(akta kontroli str. 96-110)

Zgodnie z art. 5 ustawy, uchwałą z 22 września 2022 r., przyjęto regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach. Regulamin wskazywał m.in, że przedmiotem handlu na wyznaczonych miejscach mogą być wyłącznie produkty rolne lub spożywcze oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym (zgodnie z art. 4 ustawy), miejsce prowadzenia handlu powinno być oznaczone tablicą informacyjną o treści „*Miejsce prowadzenia handlu przez rolników i domowników*”, a stanowiska handlowe winny być oznaczone w sposób widoczny i umożliwiający identyfikację prowadzącego handel.

W § 6 pkt 1 regulaminu przewidziano, że uprawnieni do prowadzenia handlu są zobowiązani w szczególności do posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających status rolnika¹² - w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub status ich domownika¹³ - w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu.

(akta kontroli str. 4, 17-19, 93)

⁹ Na terenie targowisk obowiązywały stawki opłaty targowej, wprowadzone uchwałą nr XXXVIII.358.2017 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie: wprowadzenia na terenie gminy Halinów opłaty targowej, określenia wysokości tej opłaty oraz zarządzania jej poboru w drodze inkasa. Wysokość opłaty targowej uzależniona była od formy sprzedaży oraz od miejsca prowadzenia sprzedaży.

¹⁰ Części działki położonej przy ul. Paderewskiego róg Piłsudskiego, oznaczonej numerem ewidencyjnym - 136/6.

¹¹ Część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym - 426/4.

¹² Ustawa wprowadziła definicję rolnika, odsyłając w tym zakresie do art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2022 r. poz. 933).

¹³ Domownik, rozumiany jako osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 15 lat, która pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wymagane przez Gminę dokumenty, o których mowa w § 6 pkt 1 regulaminu, jakkolwiek pozwalały na weryfikację statusu rolnika, to nie pozwalały na weryfikację, czy będący przedmiotem handlu produkt bądź wyrób został wytworzony w gospodarstwie rolnym rolnika lub domownika dokonującego sprzedaży. Weryfikacja taka jest istotna z punktu widzenia zastosowania przez Gminę zwolnienia od opłaty targowej przewidzianego w art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zwolnienie to nie znajduje zastosowania w stosunku do wszystkich rolników, lecz tylko do rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel produktami rolnymi lub spożywczymi oraz wyrobami rękodzieła wytworzonymi w gospodarstwie rolnym. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „*Inkasent odpowiedzialny za pobór opłaty targowej nie jest w stanie stwierdzić oraz zweryfikować, że podmioty handlu (warzywa, owoce, jajka itp.) zostały wytworzone w gospodarstwie rolnym handlującego rolnika lub jego domownika. Pozostaje jedynie ustne oświadczenie handlującego.*”

Jakkolwiek ustawodawca nie wyposażył gmin w narzędzia, które umożliwiałyby im dokonywanie rzetelnej weryfikacji przesłanek warunkujących zwolnienie od opłaty targowej, to w istniejących uwarunkowaniach prawnych, dokumentem, na podstawie którego należałoby ustalać okoliczności stanowiące podstawę zwolnienia od opłaty targowej jest np. pismne oświadczenie rolnika lub domownika, że będący przedmiotem handlu produkt bądź wyrób został wytworzony w gospodarstwie rolnym rolnika lub domownika dokonującego sprzedaży.

(akta kontroli str. 20, 103, 129-130)

W dniu 18 października 2022 r. Wojewoda Mazowiecki skierował do Rady Miejskiej w Halinowie rozstrzygnięcie nadzorcze¹⁴, stwierdzając nieważność § 6 pkt 2 i 3 załącznika nr 2 do uchwały, przy czym pkt 2 dotyczył wprowadzenia obowiązku posiadania przez osoby handlujące dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości osoby, natomiast pkt 3 dotyczył okazywania na żądanie osób uprawnionych dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży. Zastępca Burmistrza Halinowa wyjaśnił, że „*Gmina nie będzie korzystała z przysługującego jej prawa do złożenia skargi oraz nie będzie rekomendować Radzie Miejskiej zaskarżenia w sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego (...)*”. Według stanu na dzień zakończenia kontroli Rada Miejska nie podjęła stanowiska w sprawie zaskarżenia ww. rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 96-110)

Gmina poinformowała o wyznaczeniu miejsca do handlu i jego ułatwieniach dla rolników i ich domowników zamieszczając uchwałę w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy. Treść uchwały była również podana do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie jej na tablicy ogłoszeń, na terenie targowisk.

(akta kontroli str. 4, 32, 111-124)

IV. Uwagi i wnioski

W związku z podjęciem działań w toku kontroli przez Gminę Halinów dotyczących wprowadzenia ułatwień w handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz z niestwierdzeniem nieprawidłowości w powyższym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

¹⁴ W dniu 12 października 2022 r. Wojewoda Mazowiecki skierował do Rady Miejskiej w Halinowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 4 listopada 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Czuchryta
Główny specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p. o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/