WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.67.7.2022.MW3

Wrocław, 21 kwietnia 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVI/336/2022 Rady Miasta Lubań z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Miasta Lubań przyjęła uchwałę nr LVI/336/2022 w sprawie wyznaczenia miejsca oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, dalej jako „uchwała".

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała został podjęty z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 2290) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., polegającym na:

- **nieprawidłowej realizacji delegacji ustawowej poprzez wyznaczenie do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników terenu całego targowiska miejskiego, bez skonkretyzowania na nim miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz**
- **przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w regulaminie prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników zasad i warunków zwolnienia z opłaty targowej.**

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta postanowiła: *„Wyznacza się targowisko miejskie w Lubaniu położone przy ul. Podwale jako miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, o których mowa w art. 2 pkt 1) i 2) ustawy z dnia 29 października 2021r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, według zasad określonych w regulaminie stanowiącym Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały".* W § 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, wskazano, że *„1. Regulamin dotyczy wyłącznie handlu zwolnionego z opłaty targowej prowadzonego przez rolników i ich domowników w piątki i soboty, na terenie targowiska miejskiego w Lubaniu. 2. Rolników i ich domowników, o których mowa w art. 2 pkt 1) i pkt 2) ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, prowadzących na targowisku miejskim w Lubaniu handel, o którym mowa w art. 2 pkt 4) ww. ustawy, obowiązują zasady określone w Regulaminie targowiska miejskiego stanowiącym Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVI/243/2021 Rady Miasta Lubań z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego w Lubaniu i zasady określone w postanowieniach niniejszego Regulaminu".*

W § 2 ust. 1 i 2 Regulaminu, Rada Miasta wprowadziła obowiązek posiadania przez rolnika/domownika dokumentów potwierdzających status rolnika/domownika, stanowiąc: *„1. Rolnicy i ich domownicy prowadzący handel w piątki i soboty, chcący skorzystać ze zwolnienia z opłaty targowej, zobowiązani są do posiadania przy sobie i okazania do wglądu dokumentów potwierdzających status rolnika w rozumieniu art. 6 pkt 1) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub status ich domownika w rozumieniu art. 2 pkt 2) ustawy z dnia 29 października 2021 roku o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, jak również do posiadania dokumentu potwierdzającego tożsamość.* 2. *Dokumentem potwierdzającym, że sprzedawca jest rolnikiem może być: 1) wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, z którego wynika, że*

sprzedawca prowadzi działalność rolniczą; 2) zaświadczenie z KRUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników. 3. Dokumentem potwierdzającym, że sprzedawca jest domownikiem rolnika, jest oświadczenie rolnika, które rolnik jest obowiązany złożyć u Administratora i które powinno zawierać wszystkie informacje określone w art. 2 pkt 2) ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników". W § 2 ust. 4 Regulaminu określono konsekwencje nieokazania powyższych dokumentów w trakcie kontroli Administratora w postaci obowiązku uiszczenia opłaty targowej: *„W przypadku, gdy w trakcie kontroli rolnik lub jego domownik prowadzący handel w piątki i soboty nie okaże do wglądu dokumentu określonego niniejszym Regulaminem, zobowiązany jest do wniesienia opłaty targowej. 5. Kontroli, o której mowa w ust. 4 niniejszego paragrafu, dokonuje Inkasent wyznaczony przez Administratora".*

W § 3 Regulaminu wprowadzono obowiązek uiszczenia opłaty targowej także w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli, że przedmiotem handlu przez rolnika lub jego domownika są również towary inne niż produktów rolnych i spożywczych, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu wyznaczając miejsce, o którym mowa w ust. 1, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności dogodną komunikację, bliską lokalizację z centrum danej gminy lub miasta lub bliską lokalizację miejsc atrakcyjnych turystycznie. W art. 6 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników przewidziano, iż wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Ponadto, na podstawie art. 5 ww. ustawy, radę gminy upoważniono do uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach.

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada Miasta powinna wyznaczyć konkretne miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Celem wprowadzenia takiego obowiązku było m in. skupienie handlu w jednym wyznaczonym w tym celu miejscu, na dogodnych dla rolników warunkach, które leży w interesie nie tylko rolników, ale ma także wymiar społeczny i zdrowotny – konsumenci coraz częściej są zainteresowani możliwością zakupu świeżej żywności, produkowanej w danym rejonie przez lokalnych rolników, gdzie nie ma długich łańcuchów dostaw i pośredników, a zapewnione są bliskie relacje producentów i konsumentów. Mieszkańcy będą mogli w dzień wolny od pracy zapoznać się z ofertą tradycyjnych, zdrowych, dobrej jakości, polskich produktów (Uzasadnienie do projektu uchwały, Druk nr 1612, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1612, dostęp: 01.02.2022). Biorąc pod uwagę cel ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, wyznaczenie indywidualnego miejsca jest zatem istotne z punktu widzenia zarówno rolników – którzy będą mieli zapewnione przeznaczone dla nich miejsce do handlu, jak również konsumentów, którzy będą mogli znaleźć regionalne produkty w konkretnym miejscu – miejscu, które daje gwarancje nabycia produktów bezpośrednio od lokalnych rolników.

Zdaniem organu nadzoru powyższe może nastąpić poprzez utworzenie nowego miejsca przeznaczonego jedynie dla podmiotów objętych ustawą, czy też wydzielenie miejsca na funkcjonującym w gminie targowisku bądź hali targowej. W drugim przypadku, w celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej – wyznaczone miejsce powinno być przeznaczone w określone dni, tj. piątek i sobota, wyłącznie do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Prawidłowe wyznaczenie miejsca do prowadzenia handlu otwiera drogę do uchwalenia regulaminu, o którym mowa w art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały w pierwszej kolejności należy zauważyć, że z treści jej § 1 ust. 1 wynika, że Rada Miasta wyznaczyła do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników teren całego targowiska miejskiego w Lubaniu przy ul. Podwale, bez skonkretyzowania na nim miejsc. Z § 1 ust. 2 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały wynika jednoznacznie, że targowisko to nie służy wyłącznie do prowadzenia handlu wg ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, skoro rolników i ich domowników, prowadzących na targowisku miejskim w Lubaniu handel, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ww. ustawy, obowiązują również zasady określone

w Regulaminie targowiska miejskiego stanowiącym Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVI/243/2021 Rady Miasta Lubań z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu targowiska miejskiego w Lubaniu.

Oznacza to, że Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 3 ust. 1 ustawy – nie wyznaczyła konkretnego miejsca do handlu dla rolników i ich domowników w sposób indywidulany, lecz w sposób ogólny wskazała do tego celu teren całego targowiska miejskiego. Obszar targowiska wskazany w § 1 uchwały, jako miejsce wyznaczone do prowadzenia handlu przez rolników, jest obszarem, na którym handel prowadzić mogą również inne podmioty. Nie jest więc oczywistym, gdzie konkretnie na tym obszarze, podmioty, o których mowa w uchwale, mogą dokonywać sprzedaży swoich produktów.

Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Rada powinna wydzielić odpowiedni teren (np. poprzez wskazanie stanowisk sprzedaży), który w piątki i soboty przeznaczony jest jedynie dla rolników w celu prowadzenia przez nich handlu w rozumieniu ustawy. W przedmiotowej uchwale takich regulacji brak.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada nie dokonała wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników, co jest równoznaczne z brakiem realizacji delegacji ustawowej, wynikającej z art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nadto w § 2 i § 3 uchwały Rada Miasta określiła warunki zwolnienia z opłaty skarbowej w postaci: 1) posiadania przy sobie i okazania do wglądu dokumentów potwierdzających status rolnika, określonych Regulaminem; 2) prowadzenia sprzedaży tylko produktów rolnych i spożywczych, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, oraz wyrobów rękodzieła wytworzonych w gospodarstwie rolnym.

W ocenie organu nadzoru, w ramach kompetencji przyznanych Radzie na podstawie art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników nie mieści się regulowanie jakichkolwiek zasad, warunków zwolnienia od opłaty skarbowej. Określenie zasad i warunków zwolnienia od opłaty targowej nie zwiera się w pojęciu „zasady prowadzenia handlu", o którym mowa w tym przepisie. Ponadto zwolnienie z opłaty targowej rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników przysługuje z mocy prawa na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr LVI/336/2022 Rady Miasta Lubań z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski