



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.109.2022

RADA MIEJSKA W ORZYSZU
W PŁYNEŁO

Dnia: 09. 03. 2022

Ilość załączników.....24/2022

Podpis.....
ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Olsztyn, dnia 4 marca 2022 r.

UZASADNIENIE
W PŁYNEŁO RM

09. MAR. 2022

34/140

SK ef

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021, poz. 1372 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVI/339/22 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz ustalenia regulaminu targowiska gminnego, w części dotyczącej § 2 i § 3.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, doręczoną organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2022 r. Rada Miejska w Orzyszu określiła, na podstawie m.in. art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 i art. 6 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 § 1 wyznaczyła miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, a także ustaliła w § 2 regulamin targowiska gminnego stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej regulaminem.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała we wskazanym zakresie, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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. Stosownie do treści ust. 2 tego przepisu. 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. Natomiast na podstawie art. 5 ww. ustawy rada gminy uchwała regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1.

Należy przyjąć, że intencją podjęcia analizowanej uchwały przez Radę Miejskiej w Orzyszu było, poza wyznaczeniem miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, jednocześnie ustalenie ogólnego regulaminu targowiska gminnego, uwzględniającego konieczność ujęcia szczególnej regulacji, dotyczącej miejsca sprzedaży dedykowanego rolnikom i ich domownikom. Tym niemniej w ocenie organu nadzoru, nie udało się w tym przypadku w sposób należyty i wyczerpujący wypełnić postulatów art. 5 ww. ustawy. Trudno wnioskować z treści przyjętego przez Radę Miejską w Orzyszu regulaminu, które postanowienia dotyczą wykonywania w miejscu wyznaczonym handlu przez rolników i ich domowników. Mylące mogą być regulacje dotyczące czasu funkcjonowania targowiska. W szczególności w § 2 ust. 1 regulaminu wyartykułowano zasadę, iż targowisko czynne jest przez cały rok w soboty w godzinach od 6.00 do 12.00 z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy. Natomiast w § 4 ust. 3 regulaminu Rada postanowiła, że w przypadku sprzedaży produktów rolno-spożywczych przez rolników i ich domowników w rozumieniu ww. ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, nie stosuje się postanowień w § 2 ust. 1 regulaminu. Tymczasem w żadnym przepisie regulaminu nie pada stwierdzenie, że rolnicy i ich domownicy mogą prowadzić handel w piątki i w soboty. Nadto wyłączenie stosowania w § 2 ust. 1 regulaminu powoduje wątpliwości co do godzin otwarcia targowiska i jego funkcjonowania w dni ustawowo wolne od pracy, które mogą występować w tym czasie. Zasadnym wydaje się więc wskazanie wprost, w jakich dniach i w jakim czasie rolnicy i ich domownicy mogą korzystać z targowiska. Poza tym postanowienia normujące te kwestie nie powinny być „rozrzucone” po regulaminie, lecz usystematyzowane i zebrane w ramach jednej jednostki redakcyjnej.

Podobne uwagi podnieść należy w stosunku do regulacji obowiązku ponoszenia opłat, bowiem z treści analizowanego regulaminu nie wynika jednoznacznie, że wyznaczone w § 1 uchwały miejsce jest wyłączone z opłaty, co wynika wprost z art. 16 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.).

W regulaminie uwypuklono obowiązek niezwłocznego wniesienia opłaty targowej i posiadania aktualnego dowodu dokonania tej opłaty (vide § 4 ust. 2 pkt 5 i 6). Co prawda, regulamin przewiduje zwolnienie z opłaty, ale nie wiąże tego bezpośrednio z handlem prowadzonym przez rolnika lub jego domownika na wyznaczonym dla nich miejscu, lecz w § 4 ust. 4 pkt 2 tworzy kategorię „osoby chcące skorzystać ze zwolnienia z opłaty targowej w piątki i w soboty”. Podkreślić trzeba, że przedmiotowy regulamin jest aktem prawa miejscowego. Jego unormowania powinny być przejrzyste i jednoznaczne, tak żeby nie budzić

w adresatach tych norm trudności interpretacyjnych, utrudniających prawidłowe odkodowanie ich znaczenia. Przepisem tym, naruszono zatem zasadę rzetelnej legislacji. Rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca.

Odnosząc się do pozostałych treści regulaminu zakwestionować należy część postanowienia § 3 ust. 1, w myśl którego na terenie targowiska prowadzi się sprzedaż towarów rolno-spożywczych, towarów przemysłowych, *z wyłączeniem artykułów, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odpowiednich przepisów prawa* oraz postanowienie § 3 ust. 2, zgodnie z którym *sprzedaż artykułów spożywczych powinna odbywać się zgodnie z wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, a w szczególności zgodnie z przepisami sanitarnymi i weterynaryjnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*. Zauważyć trzeba, że ustawodawca upoważnia organ stanowiący gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego, aby szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Tym samym, brak jest podstaw do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują, niezależnie od takiego odesłania. Według utrwalonego poglądu artykułowanego 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, a także innych dotyczących sprzedaży produktów, wynika wprost z przepisów ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Miejską w Orzyszu kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego.

Powyższa argumentacja w sposób analogiczny odnosi się także do postanowień § 4 ust. 2 pkt 7 i 8 regulaminu, dotyczących obowiązku okazywania na żądanie przedstawicieli właściwych organów upoważnionych do kontroli odrębnymi przepisami, dokumentów, w tym dokumentów upoważniających do prowadzenia sprzedaży oraz obowiązku używania narzędzi pomiarowych z ważną cechą ich legalizacji, ustawionych i używanych w taki sposób, aby kupujący mieli możliwość stwierdzenia prawidłowości i rzetelności mierzenia i ważenia.

Z kolei w przywołanym już wcześniej § 4 ust. 4 pkt 2 regulaminu Rada postanowiła, że osoba chcąc skorzystać ze zwolnienia z opłaty targowej w piątki i soboty jest obowiązana przedstawić dokument potwierdzający tożsamość rolnika lub domownika wraz jednym z dokumentów wymienionych w literach od a do c. W ocenie organu nadzoru nałożenie powyższego obowiązku na podmioty prowadzące handel na targowisku nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. 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 stanowiącemu gminy. Z żadnego przepisu prawa nie wynika obowiązek przedstawienia przy kontroli jej wniesienia dokumentu tożsamości czy legalności prowadzenia działalności handlowej. W judykaturze utrwalone jest stanowisko, w myśl którego: o ile zasadne i mieszczące się w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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 tożsamyh ze wskazanymi w kwestionowanym postanowieniu 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).

Wskazać należy również, że regulacje zawarte w § 4 ust. 4 pkt 3 i 4, ust. 5 i § 5 regulaminu dotyczące kontroli oraz sposobu realizacji poboru opłat, nie są de facto skierowane do osób korzystających z targowiska, ale do jego zarządcy. Nie powinny być zatem elementem materii regulaminowej, tym bardziej, że zostały już unormowane w innych aktach powszechnie obowiązujących. Obecnie obowiązujące przepisy prawa przyznają bowiem radzie gminy kompetencję do stanowienia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej w trybie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., 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, 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 podatkowej, 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 w Orzyszu 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.

Zakwestionować należy także § 3 samej uchwały Nr XLVI/339/22, którym Rada Miejska w Orzyszu postanowiła, iż treść regulaminu o którym mowa w § 2 należy umieścić w miejscu ogólnodostępnym tak, aby biorący udział w handlu miał możliwość zapoznania się z nim. Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej, stanowiącej podstawę podjęcia uchwały, a nadto wkracza w sferę wykonawczą, za której realizację odpowiada Burmistrz Orzysza.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały przedmiotowej uchwały, we wskazanym zakresie, uznać należało konieczne i uzasadnione.

W świetle powyższego rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Orzyszu;
2. Burmistrz Orzysza.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojacki