



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.002.05.2022

Pan  
Arkadiusz Kosiński  
Burmistrz Brwinowa  
ul. Grodziska 12  
05-840 Brwinów

# 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 Brwinowie, ul. Grodziska 12, 05-840 Brwinów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Kosiński, Burmistrz Brwinowa 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 zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler/Kontrolerzy	Monika Wilińska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KRR/31/2022 z 12 września 2022 r.  (akta kontroli str. 1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Gminę Brwinów zadania określonego ustawą z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia miejsca do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz uchwalenia regulaminu określającego zasady handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników nastąpiło w dniu 27 września 2022 r., jednakże wszelkie ułatwienia przewidziane ww. ustawą Gmina stosowała już w dacie wejścia w życie ustawy tj. od 1 stycznia 2022 r. Na Targowisku Miejskim „Mój Rynek” w Brwinowie funkcjonowały 33 miejsca przeznaczone pod sprzedaż przez rolników artykułów rolno-spożywczych, co stanowiło ponad 40% powierzchni handlowej Targowiska. Targowisko zostało wybudowane i oddane do użytkowania w 2020 r. i było czynne od poniedziałku do soboty.

Wyznaczone do handlu miejsce uwzględniało ustawowy wymóg dotyczący dogodnej komunikacji oraz bliskiej lokalizacji z centrum gminy (art. 3 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2290, dalej ustawa o ułatwieniach w handlu.

Z chwilą wejścia w życie ustawy o ułatwieniach w handlu wobec rolników stosowano ustawowe zwolnienie od opłaty targowej w piątki i soboty, poprzez odbieranie oświadczeń o posiadaniu statusu rolnika. Do oświadczenia załączano dokument potwierdzający zadeklarowany status, np. zaświadczenie właściwej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, potwierdzające objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników bądź zaświadczenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, potwierdzające złożenie wniosku o dopłaty bezpośrednie dla rolników. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że treść wymaganych przez Gminę oświadczeń nie pozwalała 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 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.

### **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

Udogodnienia dla rolników przewidziane ustawą o ułatwieniach w handlu stosowane były przez Gminę Brwinów w dacie wejścia ww. ustawy w życie.

Miejsca pod handel dla rolników wyznaczono na Targowisku Miejskim „Mój Rynek” w Brwinowie (dalej Targowisko) uchwałą<sup>4</sup> Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 12 października 2020 r. nr XXVII.292.2020 w sprawie zasad i trybu korzystania z targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Brwinowie przy ul. Rynek 24. Targowisko współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, zostało wybudowane i oddane do użytkowania w 2020 r. Zasady i tryb korzystania z Targowiska określone zostały w Regulaminie targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Brwinowie, stanowiącym załącznik do ww. uchwały z dnia 12 października 2020 r. (dalej regulamin targowiska miejskiego). Targowisko było czynne od poniedziałku do soboty. W dniu wejścia w życie ustawy o ułatwieniach w handlu na Targowisku funkcjonowały 33 miejsca przeznaczone pod sprzedaż przez rolników artykułów rolno-spożywczych, co stanowiło ponad 40% powierzchni handlowej Targowiska. Na rzecz rolników przewidziano pierwszeństwo w dostępie do miejsc sprzedaży towarów rolno-spożywczych w sektorze nr 1 targowiska<sup>5</sup>, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku braku zainteresowania sprzedażą towarów rolno-spożywczych, miejsca sprzedaży w sektorze nr 1 nie zajęte do godziny 7.30 w danym dniu targowym, mogły zostać udostępnione zgodnie z potrzebami.

<sup>4</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 12 października 2020 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Brwinowie, zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 lutego 2021 r., nr XXXII.364.2021.

<sup>5</sup> Zgodnie z regulaminem targowiska miejskiego zmienionym uchwałą nr XXXII.364.2021 z dnia 25 lutego 2021 r., powierzchnia targowa Targowiska dzieli się na 2 sektory:

1) Sektor nr 1 – liczba przewidywanych miejsc dla rolników pod sprzedaż artykułów rolno-spożywczych wynosi minimum 33  
2) Sektor nr 2 – pozostałe miejsca sprzedaży.

Gmina reagowała na bieżące potrzeby rolników, np. z inicjatywy rolników zainteresowanych prowadzeniem handlu każdorazowo na tych samych miejscach, znanym ich klientom, Gmina zastosowała system rezerwacji miejsc w soboty na podstawie zarządzenia Burmistrza Gminy Brwinów z dnia 17 listopada 2020 r.<sup>6</sup>. Rezerwacja miejsc targowych była odpłatna<sup>7</sup>. Względem rolników przewidziano zniżkę w wysokości 25% opłat ponoszonych przez inne podmioty. W okresie od stycznia do września 2022 r. zarezerwowane było przez rolników 22 miejsca do handlu.

(akta kontroli str. 4-17, 19, 24-79, 92-94)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Zgodnie z wymogiem art. 3 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w handlu miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Wyznaczenie miejsca, o którym mowa w art. 3 ust. 1, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym<sup>8</sup>. Ww. przepis normujący obowiązek wyznaczenia miejsca wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.<sup>9</sup>

Podjęcie uchwały o 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, nastąpiło w dziewiątym miesiącu obowiązywania ww. ustawy<sup>10</sup>. Projekt uchwały w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach został przygotowany po rozpoczęciu kontroli NIK. W dniu 27 września 2022 r. Rada Miejska podjęła jednogłośnie uchwałę w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników w wyznaczonych miejscach (dalej uchwała z dnia 27 września 2022 r.). Uchwała ta weszła w życie w dniu 21 października 2022 r.

Zastępca Burmistrza Jerzy Wysocki wyjaśnił, że przyczyną nie podejmowania uchwały o wyznaczeniu miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników było położenie szczególnego nacisku na wyznaczenie miejsc pod handel dla rolników w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytkowania w 2020 r. Targowiska Miejskiego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, przy ul. Rynek 24 w Brwinowie. W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień, Zastępca Burmistrza Sławomir Walendowski wyjaśnił, że (...) *Po wejściu w życie powyższej ustawy (...) trwały analizy dotyczące możliwości wskazania innych lokalizacji, np. po tymczasowym targowisku przy ulicy Grodzkiej w Brwinowie w podejmowanej w przyszłości uchwałę. Jednak po przeanalizowaniu możliwości i potrzeb rolników nie stwierdzono potrzeby wyznaczania innych miejsc do prowadzenia handlu przez rolników w piątki i soboty, niż na targowisku miejskim i dlatego miejsce to zostało wskazane w uchwałę nr LIV.629.2022 z dnia 27.09.2022r. (...).* Wyjaśnił ponadto, że analizy dotyczące

<sup>6</sup> Zasady zajmowania miejsc targowych w soboty unormowano zarządzeniem nr 30/2020 Burmistrza Gminy Brwinów z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad rezerwacji i opłat za miejsca sprzedaży na Targowisku „Mój Rynek” w Brwinowie.

<sup>7</sup> Wysokość opłaty za jedno miejsce za okres jednego miesiąca określono na kwotę 160 zł – w stosunku do stanowiska o powierzchni około 15 m.kw. oraz 40 zł – w stosunku do stanowiska o powierzchni około 5,5, m.kw.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 6 ustawy o ułatwieniach w handlu.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 8 ustawy o ułatwieniach w handlu ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

<sup>10</sup> 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.

możliwości wskazania innych lokalizacji handlu produktami rolnymi i spożywczymi przez rolników przeprowadzane były w formie rozmów z mieszkańcami przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej oraz obsługę Targowiska Miejskiego.

Gmina nie przedstawiła dokumentacji potwierdzającej prowadzenie analiz dotyczących wskazania innych lokalizacji prowadzenia handlu przez rolników i ich domowników. Należy przy tym zwrócić uwagę, że analizy pozostawały bez wpływu na lokalizację przy ul. Rynek 24 w Brwinowie, bowiem dotyczyły ewentualnego wyznaczenia innych miejsc do handlu (poza lokalizacją przy ul. Rynek 24).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nie było przeszkód, by uchwała wyznaczająca miejsce handlu została podjęta niezwłocznie po wejściu w życie przedmiotowej ustawy, zwłaszcza, że na Targowisku Miejskim „Mój Rynek” w Brwinowie, przy ul. Rynek 24 funkcjonowały w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2021 r. już 33 miejsca przeznaczone pod sprzedaż artykułów rolno-spożywczych dla rolników<sup>11</sup>, tym bardziej, że – jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Sławomir Walendowski „w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, handel produktami rolnymi i spożywczymi m.in. przez rolników odbywał się na Targowisku Miejskim „Mój Rynek” w Brwinowie<sup>12</sup>, oddanym do użytkowania w 2021 r.”

(akta kontroli str. 4-5, 20-23, 87-88, 89-98)

Opis stanu  
faktycznego

Uchwałą z dnia 27 września 2022 r. wyznaczono miejsce handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na dotychczas funkcjonującym Targowisku miejskim „Mój Rynek” przy ul. Rynek 24 w Brwinowie. Wyznaczone miejsce spełniało ustawowy wymóg dotyczący dogodnej komunikacji oraz bliskiej lokalizacji z centrum miejscowości (art. 3 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu).

Zasady prowadzenia handlu określono w regulaminie stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały, do wydania którego upoważniał przepis art. 5 ww. ustawy. W § 2 regulaminu wskazano, że miejsca wyznaczone do prowadzenia handlu są czynne, z wyjątkiem świąt od godziny 6.00 do godz. 18.00 w piątki oraz od godz. 6.00 do godz. 15.00 w soboty. Ponadto, w regulaminie zastrzeżono, że przedmiotem handlu w wyznaczonych miejscach prowadzonego przez rolników i ich domowników w piątki i soboty mogą być tylko produkty, o których mowa w § 1 uchwały<sup>13</sup> oraz wyroby rękodzieła wytworzone w gospodarstwie rolnym rolników dokonujących sprzedaży. Warunek powyższy był zgodny z art. 4 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Na podstawie § 7 regulaminu zobowiązano rolników i ich domowników prowadzących handel do przestrzegania regulaminu oraz regulaminu targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Brwinowie stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 12 października 2020 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z targowiska miejskiego „Mój Rynek” w Brwinowie.

<sup>11</sup> Miejsca te zostały wyznaczone uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 lutego 2021 r. nr XXXII.364.2021.

<sup>12</sup> Tj. Targowisko przy ul. Rynek 24.

<sup>13</sup> Tj. produkty rolne lub spożywcze, wymienione w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runo leśne i dziczyznę, a także produkty przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, runa leśnego lub dziczyzny.

Od rolników i ich domowników handlujących w piątki i soboty na wyznaczonym uchwałą miejscu, odbierane były oświadczenia o posiadaniu statusu rolnika. Do oświadczenia załączano dokument potwierdzający zadeklarowany status, np. zaświadczenie właściwej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, potwierdzające objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników bądź zaświadczenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, potwierdzające złożenie wniosku o dopłaty bezpośrednie dla rolników. Od rolników tych Inkasent<sup>14</sup> nie pobierał opłaty targowej.

(akta kontroli str. 80-86, 89-91)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że treść wymaganych przez Gminę oświadczeń nie pozwalała 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<sup>15</sup>. 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 Sławomir Walendowski wyjaśnił, że „(...)wobec nie wskazania w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników sposobu weryfikacji, czy dane produkty zostały wytworzone w gospodarstwie rolnym, poprzestajemy na ustnym oświadczeniu rolnika.”

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. Jako dowód należy bowiem dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

(akta kontroli str. 22-23, 72)

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

<sup>14</sup> W okresie objętym kontrolą, osobą upoważnioną do pobierania opłaty targowej była Pani Grażyna Szajewska. Upoważnienie wynikało z uchwały Rady Miejskiej w Brwionowie Nr VI.54.2019 z dnia 14 marca 2019 r. zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Brwionowie Nr VII.74.2019 z dnia 8 maja 2019 r.

<sup>15</sup> Art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452) z dniem 1 stycznia 2022 r. został zmieniony na mocy art. 7 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, które zwalnia się od opłaty targowej - o rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ww. ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

## 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

Monika Wilińska  
Doradca prawny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Rolnictwa  
i Rozwoju Wsi

p.o. Dyrektor  
Marek Adamiak

/-/