



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 marca 2021 r.

Poz. 1423

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.3.1.2021.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 marca 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 3, § 4 uchwały nr XXIX/352/21 Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży za rok 2021 przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży na terenie Miasta i Gminy Bierutów i zwrotu tej opłaty, oraz załącznika do tej uchwały.**

#### Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 lutego 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 31 z zca ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), Rada Miejska w Bierutowie podjęła uchwałę nr XXIX/352/21 w sprawie zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży za rok 2021 przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży na terenie Miasta i Gminy Bierutów i zwrotu tej opłaty, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącej Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 2 marca 2021 r. znak OR.0004.17.2021.MR i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 marca 2021 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3, § 4 oraz załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 z zca ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.), polegającym na uregulowaniu elementów procedury uzyskania zwrotu opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.**

W § 1 uchwały Rada Miejska w Bierutowie postanowiła: „Zwalnia się przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na terenie Miasta i Gminy Bierutów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2021 roku.”.

Przepis § 2 uchwały stanowi: „Przyznaje się zwrot pobranej opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, należnej w 2021 roku, tym przedsiębiorcom prowadzącym punkty sprzedaży na terenie Miasta i Gminy Bierutów, którzy wnieśli opłatę na rok 2021, w terminie do dnia 31 stycznia 2021r.”. Z kolei zgodnie z § 3 i § 4 przedmiotowej uchwały: „Warunkiem uzyskania zwrotu opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2021r. jest złożenie wniosku do Burmistrza Bierutowa, zgodnie z formularzem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.” (§ 3), „Wniosek, o których mowa w § 3 niniejszej uchwały należy złożyć nie później niż do 31 marca 2021 roku.” (§ 4).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru postanowienie § 3 i § 4 uchwały, jak też ustanowienie wzoru formularza wniosku w zakresie zwrotu opłaty (załącznik do uchwały), nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 31zzca ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w związku z art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z treścią art. 31zzca ust. 1 ustawy „Rada gminy może, w drodze uchwały, zwolnić z opłaty, o której mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub w 2021 r. lub przedłużyć termin na jej wniesienie.”. Stosownie do treści ust. 2 tego przepisu: „W przypadku zwolnienia z opłaty, rada gminy, w uchwale, o której mowa w ust. 1, może przyznać zwrot określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę: 1) za rok 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.; 2) za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.”. „Termin wniesienia opłaty należnej w: 1) 2020 r. może zostać przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 r.; 2) 2021 r. może zostać przedłużony do dnia 31 grudnia 2021 r.” (ust. 3). „Przepisu ust. 1 nie stosuje się do opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.” (ust. 4).

Przepis art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewiduje z kolei, że: „W celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 gminy pobierają opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18.”. Stosownie do ustępu 7 powyższego przepisu „Opłata, o której mowa w ust. 1, wnoszona jest na rachunek gminy w każdym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w trzech równych ratach w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego lub jednorazowo w terminie do 31 stycznia danego roku kalendarzowego.”.

Analizując przytoczone wyżej uregulowanie art. 31zzca ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych zauważyć należy, że zawarte zostało w nim upoważnienie dla Rady Miejskiej do zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub 2021 r. lub przedłużenia terminu na jej wniesienie, ewentualnie do przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r., a za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

Uchwała podjęta na podstawie powyższego przepisu stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji).

Z konstytucyjnej zasady praworządności 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 31zzca ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych należy stwierdzić, że ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił wyłącznie stanowienie w zakresie: zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub 2021 r. lub przedłużenia terminu na jej wniesienie, ewentualnie przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r., a za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska działając w oparciu o te przepisy nie posiada kompetencji do regulowania trybu postępowania przedsiębiorców, którym zostały przyznane powyższe ulgi w zakresie wnoszonych przez nich opłat. Tymczasem jak wynika z treści § 3 uchwały niezbędnym warunkiem uzyskania zwrotu opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2021 r. jest złożenie wniosku do Burmistrza Bierutowa, zgodnie z formularzem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Analiza powyższego postanowienia pozwala zatem stwierdzić, że brak złożenia stosownego wniosku przez przedsiębiorców, do których jest adresowana uchwała, będzie w sposób automatyczny eliminować ich z możliwości uzyskania zwrotu opłaty. Tym samym Rada Miejska, wbrew wyraźnie określonej w art. 31zzca ustawy normie kompetencyjnej, uregulowała w przedmiotowej uchwale również tryb postępowania przedsiębiorców i jednocześnie uzależniła uzyskanie prawa do zwrotu opłaty od złożenia odpowiedniego wniosku. Wskazanemu postępowaniu nadano więc charakter wnioskowy. Ponadto należy wskazać, że Rada Miejska nie jest także uprawniona do wskazywania granicznego terminu, w którym przedsiębiorca może ubiegać się o zwrot wniesionej opłaty, co de facto uczyniono poprzez zapis § 4 uchwały. Należy zauważyć, że Rada przewidując, w § 4 uchwały, że „*Wniosek, o których mowa w § 3 niniejszej uchwały należy złożyć nie później niż do 31 marca 2021 roku.*” (tj. wniosek dotyczący zwrotu opłaty za korzystanie w 2021 r. z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w lokalu), podobnie jak to miało miejsce w przypadku § 3 uchwały, nadała powyższemu postępowaniu charakter wnioskowy, do czego nie upoważnia jej przepis delegujący. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na krótki okres czasu pozostawiony przedsiębiorcom na złożenie obligatoryjnego wniosku warunkującego uzyskanie zwrotu opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2021 r., gdyż zgodnie z § 6 uchwała weszła w życie 1 marca 2021 r.

Przedstawiona wyżej argumentacja wskazuje także na brak podstawy prawnej do ustanowienia przez Radę Miejską wzoru formularza wniosku o zwrot opłaty (tu jako załącznik do uchwały nr XXIX/352/21).

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Miejska w Bierutowie, dokonując powyższych zapisów w § 3 i § 4 uchwały, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 31z zca ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w związku z art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi czym istotnie naruszyła prawo.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które powinny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. Gazeta Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 31z zca ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w związku z art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności we wskazanej części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**