



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.524.2021

Katowice, dnia 28 maja 2021 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/257/2021 Rady Gminy Porąbka z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zwolnienia i zwrotu części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w części obejmującej § 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 31^{zzca} 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.) w związku z art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr XXV/257/2021 w sprawie zwolnienia i zwrotu części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła zwolnić z *drugiej i trzeciej raty opłaty, o której mowa w art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 roku poz. 2277 ze zm.)* należnej w roku 2021 za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, wnoszonej odpowiednio w terminach do 31 maja 2021 roku oraz 30 września 2021 roku.

Przepisem § 2 uchwały Rada przyznała zwrot 2/3 opłaty wniesionej przez przedsiębiorców *jednorazowo za 2021 rok w terminie do 31 stycznia 2021 roku* za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Przepisem § 3 uchwały Rada przewidziała, że: *Zwrot części opłaty, o której mowa w § 2, następuje na wniosek przedsiębiorcy złożony do dnia 30 czerwca 2021 roku.*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2021 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z treścią art. 31zzca ust. 1 ww. ustawy Rada gminy może, w drodze uchwały, zwolnić z opłaty, o której mowa w art. 11¹ 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. 11¹ 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. 4¹ 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 gminy do zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub w 2021r. lub przedłużenia terminu na jej wniesienie, ewentualnie do przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę w określonym terminie.

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 przekroczone 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. 11¹ 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. i za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Porąbka, działająca w oparciu o te przepisy, nie posiada kompetencji do regulowania trybu postępowania przedsiębiorców, którym zostały przyznane powyższe ulgi w zakresie wnoszonych przez nich opłat. Rada nie jest uprawniona do wskazywania granicznego terminu, w którym przedsiębiorca może ubiegać się o zwrot części uiszczonej opłaty. Należy także zauważyć, że Rada przewidując, w § 3 uchwały, że *Zwrot części opłaty, o której mowa w § 2, następuje na wniosek przedsiębiorcy złożony do dnia 30 czerwca 2021 roku* nadała powyższemu postępowaniu charakter wnioskowy, do czego także nie upoważnia jej przepis delegujący. Tym samym należy stwierdzić, że Rada, dokonując powyższego wskazania w § 3 uchwały przekroczyła upoważnienie, wynikające z 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. 11¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, czym istotnie naruszyła prawo.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/257/2021 Rady Gminy Porąbka z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie zwolnienia i zwrotu części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży - we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego