

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.24.2021.ASzc**

z dnia 3 marca 2021 r.

#### ***Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego***

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 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 i § 4 uchwały Nr XXXIII/584/2021 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2021 r.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 stycznia 2021 r. Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę Nr XXXIII/584/2021 w sprawie zwolnienia z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2021 r. (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 lutego 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 2 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 31z zca ust. 2 pkt 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. 374 ze zm., dalej ustawa COVID-19) z uwagi na nieuprawnioną modyfikację przepisu kompetencyjnego oraz nieprawidłową jego realizację. Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 2 uchwały, jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 4 uchwały, który reguluje sposób dokonania zwrotu, zakwestionowanego przez organ nadzoru.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego postanowiła zwolnić przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta Gorzowa Wlkp. z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, 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 2021 r.

Przepisem § 2 uchwały Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego postanowiła przyznać zwrot w całości opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2021 lub, w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r. Zgodnie z § 4 uchwały zwrot opłaty nastąpi z urzędu, bez konieczności składania wniosku, w terminie 30 dni od wejścia w życie uchwały.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 31z zca ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy COVID-19, zgodnie z którym: 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 pkt 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 za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

Przepis art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U.2019.2277 ze zm.) 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. Dalsza regulacja art. 11<sup>1</sup> ust. 2 - ust. 6 określa sposób obliczenia opłaty w zależności od tego, czy opłatę wnosi przedsiębiorca wnioskujący o zezwolenie na sprzedaż alkoholu, czy też przedsiębiorca taką sprzedaż już prowadzący. Stosownie natomiast do ustępu 7 tego 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.

Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 31z zca ust. 2 pkt 2 - w przypadku przyznania przez radę gminy zwolnienia, o którym mowa w art. 31z zca ust. 1 ustawy COVID-19 - ustawodawca do kompetencji rady gminy pozostawił wyłącznie stanowienie w zakresie określenia, jaka część opłaty będzie zwracana przedsiębiorcom, którzy wnieśli ją jednorazowo w terminie do 31 stycznia 2021 r. (z literalnego brzmienia przepisu wynika bowiem wprost, że rada gminy może przyznać zwrot określonej części pobranej opłaty, a zatem wyłączona jest możliwość przyznania zwrotu wniesionej opłaty w całości). Tym samym, rada gminy w uchwale musi określić, jaka część opłaty będzie podlegała zwrotowi. Jednocześnie rada gminy nie posiada kompetencji do określenia kręgu adresatów normy, albowiem już ustawodawca przesądził, że zwrot będzie ewentualnie przysługiwał wyłącznie tym przedsiębiorcom, którzy wnieśli opłatę jednorazowo w terminie do 31 stycznia 2021 r. Nieuprawnione są zatem jakiegokolwiek zabiegi legislacyjne lokalnego prawodawcy, które umożliwiłyby przyznanie zwrotu również tym przedsiębiorcom, którzy w terminie do 31 stycznia 2021 r. wnieśli wyłącznie pierwszą ratę opłaty.

Taka regulacja wydaje się również uzasadniona dostrzeżoną przez ustawodawcę koniecznością umożliwienia gminie równego traktowania przedsiębiorców, tzn. uniknięcia sytuacji uprzywilejowania przedsiębiorcy, który uiścił opłatę jednorazowo w porównaniu z przedsiębiorcą, który wpłacił pierwszą ratę opłaty. W sytuacji przyznania, wbrew regulacji ustawowej, prawa do zwrotu całej opłaty temu pierwszemu przedsiębiorcy, ten drugi znajdowałby się w gorszej sytuacji, albowiem ustawodawca nie przyznał mu prawa do zwrotu tej raty. Aby zatem zapobiec sytuacji nierównego traktowania przedsiębiorców, zwrot opłaty dla przedsiębiorcy, który uiścił ją jednorazowo, może być jedynie częściowy. Taka regulacja służy także zapobieganiu nadmiernemu uszczupleniu środków budżetowych gmin przeznaczanych na prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu, albowiem dochody z opłaty służą właśnie tym celom.

Kierując się przedstawioną powyżej wykładnią przepisu kompetencyjnego zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, bowiem w § 2 uchwały przesądziła o przyznaniu zwrotu w całości opłaty pobranej od przedsiębiorców (choć była uprawniona jedynie do określenia, jaka część opłaty będzie podlegała zwrotowi), a jednocześnie w nieuprawniony sposób zmodyfikowała przepis ustawowy, nie wskazując, że zwrot ten będzie mógł być przyznany wyłącznie tym przedsiębiorcom, którzy wnieśli opłatę jednorazowo w terminie do 31 stycznia 2021 r. Adresatami normy są bowiem zarówno przedsiębiorcy, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2021, jak i przedsiębiorcy, którzy wnieśli opłatę w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r. Należy jednak zauważyć, że przedsiębiorcy decydujący się na wniesienie opłaty w trzech równych ratach, w terminie do 31 stycznia danego roku również wnoszą opłatę, tylko w niższej wysokości z uwagi na decyzję przedsiębiorcy o wniesieniu jej w ratach. Naruszenia te w ocenie organu nadzoru mają charakter istotny, skutkujący stwierdzeniem nieważności uchwały w zakwestionowanej części. Jednocześnie stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności § 4 uchwały, albowiem reguluje on sposób dokonania zwrotu (tj. z urzędu), zakwestionowanego przez organ nadzoru. W sytuacji wyeliminowania z

obrotu prawnego §2 uchwały z mocą *ex tunc* odpada podstawa prawna do dokonywania zwrotu opłaty. Lukę tę lokalny prawodawca może uzupełnić stosowną inicjatywą uchwałodawczą, uwzględniającą przedstawione powyżej spostrzeżenia organu nadzoru.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała podjęta na podstawie art. 31z zca ustawy COVID-19 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, jej niewypełnienie lub nieprawidłowa realizacja przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinny być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub w części. 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.

Wyczerpujące wyczerpanie 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](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 ust. 2 ustawy COVID-19 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 przesądzają 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.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że trudności w sferze wykonawczej uchwały może sprawić jej § 7, który nadaje jej moc wsteczną od dnia 1 stycznia 2021 roku. W ocenie organu nadzoru

retroaktywna moc działania uchwały jest dopuszczalna, albowiem w żaden sposób nie narusza sfery wolności i uprawnień podmiotów prawa. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że mocą tego przepisu uchwały, zwolnienie z opłaty obowiązuje od 1 stycznia 2021 r. co oznacza, że opłata za 2021 r. uiszczona przez przedsiębiorcę po 31 grudnia 2020 r. w ocenie organu nadzoru stała się nienależna mocą uchwały, bez względu na sposób jej uiszczenia (ratalny czy jednorazowy).

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli