



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.258.2021

Łódź, 7 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy w Dobroniu**

## **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 i 1378).

### **stwierdzam nieważność**

§ 3, § 4 i § 5 uchwały nr XXIV/191/21 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zwolnienia i zwrotu opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na terenie Gminy Dobroń za rok 2021 oraz załącznika do tej uchwały.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w Dobroniu działając na podstawie art. 31 z zca 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 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą COVID-19, uchwałą nr XXIV/191/21 z dnia 25 lutego 2021 r. zwolniła przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Dobroń z opłaty należnej w 2021 r. za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

W § 3 uchwały postanowiono, że zwrot opłaty następuje na wniosek przedsiębiorcy. W § 4 uchwały przyjęto, że warunkiem uzyskania zwrotu opłaty jest złożenie wniosku do Wójta Gminy Dobroń, zgodnie z formularzem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Stosownie zaś do treści § 5 uchwały wniosek należy złożyć nie później niż do dnia 31 marca 2021 r.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

Pismem z dnia 16 marca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.258.2021 Wojewoda Łódzki zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 3, § 4 i § 5 uchwały, gdyż w ocenie organu nadzoru przepisy te nie znajdują podstaw w normie kompetencyjnej zawartej w art. 31zzca ustawy COVID-19. Jednocześnie w zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy w Dobroniu pismem z 23 marca 2021 r., złożył wyjaśnienia w sprawie. W wyjaśnieniach wskazano, że przepis art. 31zzca ustawy COVID-19 wprowadza uprawnienie (nie obowiązek) dla rady gminy wprowadzenia zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub w 2021 r. lub przedłużenia terminu na jej wniesienie. W jego treści wskazano art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który stanowi, 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". Artykuł 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, wskazuje również organy właściwe do wydania przedmiotowego zezwolenia. Wskazuje również, że zezwolenia wydaje się oddzielnie na określone rodzaje napojów alkoholowych. W treści art. 18 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przesądzono, że zezwolenie wydaje się na wniosek przedsiębiorcy. Mając na względzie przywołane wyżej przepisy w ocenie Przewodniczącego Rady, nie można uznać za dopuszczalne zwolnienie każdego potencjalnego przedsiębiorcy na podstawie uchwały podjętej przez radę gminy. Warunkiem koniecznym jest posiadanie przez przedsiębiorcę zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Idąc dalej, skoro podjęcie ww. uchwały jest uprawnieniem rady gminy to należy zgodzić się także ze stanowiskiem, iż to organ stanowiący i kontrolny gminy - w przypadku skorzystania z ww. uprawnienia - uprawniony jest również do określenia procedury dotyczącej zwolnienia z ww. opłaty, w tym wprowadzenia trybu wnioskowego. Zdaniem Przewodniczącego wydaje się to przy tym rozwiązaniem najbardziej transparentnym dla osób prowadzących w takim zakresie działalność, które korzystać będą z przysługującego im zwolnienia.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

W ocenie organu nadzoru § 3, § 4 i § 5 uchwały nie znajdują podstaw w normie kompetencyjnej określonej w art. 31zzca ustawy COVID-19.

Zgodnie z art. 31zzca ust. 1 ustawy COVID-19 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.) – zwana dalej ustawą o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub w 2021 r. lub przedłużyć termin na jej wniesienie.

W art. 31zzca ust. 2 ustawy COVID-19 uregulowano sytuację zwrotu opłaty w przypadku zwolnienia z obowiązku jej ponoszenia, gdy została przez przedsiębiorcę wniesiona jednorazowo:

- 1) za rok 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.;
- 2) za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.

Zdaniem organu nadzoru z art. 31zzca ustawy COVID-19 wynika, 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 o przeciwdziałaniu alkoholizmowi lub przedłużenia terminu na jej wniesienie, ewentualnie przyznania zwrotu opłaty pobranej od przedsiębiorców w przypadku, gdy przyznano zwolnienie z obowiązku jej ponoszenia. Jak stanowi art. 11<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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. W ocenie organu nadzoru rada gminy działająca w oparciu o powyższe przepisy nie posiada kompetencji do regulowania trybu postępowania przedsiębiorców, którym zostały przyznane powyższe ulgi w zakresie wnoszonych przez nich opłat. W szczególności rada nie jest uprawniona do wskazywania granicznego terminu, do którego przedsiębiorca może składać wniosek o zwolnienie z opłaty. Należy także zauważyć, że Rada przewidując w § 3, 4 i 5 uchwały, że warunkiem uzyskania zwolnienia jest złożenie wniosku, nadała powyższemu postępowaniu charakter wnioskowy, do czego nie upoważnia jej przepis delegujący.

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). Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 31zzca ust. 1 ustawy COVID-19 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 o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, lub przedłużenia terminu na jej wniesienie, ewentualnie przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców. 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. wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt: II OSK 654/14, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12).

Reasumując zdaniem organu nadzoru § 3, § 4 i § 5 uchwały naruszają normę kompetencyjną zawartą w art. 31zzca ustawy COVID-19.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 3, § 4 i § 5 uchwały należało stwierdzić nieważność także załącznika do uchwały. Załącznik do uchwały stanowi bowiem formularz wniosku o zwolnienie z opłaty, na którym, stosownie do treści § 4 uchwały, miał być składany wniosek do Wójta Gminy Dobroń.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości:

Wójt Gminy Dobroń