

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.26.2021.ABej

z dnia 9 marca 2021 r.

Rada Miasta Zielona Góra

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

uchwały Nr XXXVI.615.2021 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 stycznia 2021r. w sprawie zwolnienia i zwrotu części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na terenie miasta Zielona Góra za rok 2021, w części, tj. §2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2021 Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie zwolnienia i zwrotu części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na terenie miasta Zielona Góra za rok 2021.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lutego 2021r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 31 z zca ust. 1 i ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020r. W ocenie organu nadzoru §2 uchwały w sposób istotny narusza art. 31 z 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. 1842 z późn. zm.).

Punktem wyjścia do uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia jest 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) - dalej zwaną ustawą, zgodnie z którym *"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."* Przepis ten upoważnia gminy do pobierania opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 ustawy, tj. prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu. Z dalszych ustępów tego przepisu wynika, że opłata wnoszona jest do kasy gminy w każdym kolejnym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem, w trzech równych ratach w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że opłata to kwota wynikająca z regulacji zawartej w art. 11¹ ustawy wnoszona za korzystanie z zezwolenia przez okres roku lub

okres, o którym mowa w art. 11¹ ust. 8 ustawy, natomiast rata jest częścią opłaty rocznej (lub proporcjonalnej), wnoszoną w terminach, o których mowa w art. 11¹ ust. 7 ustawy. Choć art. 11¹ ust. 7 ustawy mówi o płatności opłaty w ratach, to jednak nie ma przeszkód, aby przedsiębiorca dokonał płatności jednorazowo, rezygnując dobrowolnie z ustawowego uprawnienia do ratalnej płatności opłaty. Wynika to z faktu, że terminy rat mają charakter graniczny co oznacza, że o nie można ich przedłużyć, ani im uchybić. Wobec tego, że z uchybieniem płatności opłaty skorelowana jest sankcja wygaśnięcia pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 12 ustawy), przedsiębiorcy często z obawy przed tą sankcją, lub będąc w dobrej kondycji finansowej, decydują się na jednorazową płatność. Z punktu widzenia organu nadzoru takie postępowanie jest uzasadnione i dozwolone.

Opisane uprawnienie do jednorazowej płatności opłaty ma fundamentalne znaczenie dla niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Mianowicie prawodawca w art. 31z 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 z późn. zm.) - dalej zwaną ustawą covidową, przewidział instytucję zwolnienia z opłaty, oraz będącą następstwem tego zwolnienia instytucję jej częściowego zwrotu. Instytucje te są ze sobą ściśle powiązane w tym znaczeniu, że w przypadku zwolnienia z opłaty prawodawca dostrzegł możliwość jej następczego zwrotu wobec tych przedsiębiorców którzy przed uzyskaniem zwolnienia z opłaty uiszcili ją w warunkach późniejszego zwolnienia. Przyznanie uprawnienia radzie gminy do zwrotu sprawia, że regulacja jest kompletna. Na uwagę zasługuje jednak zasadnicza kwestia, której zdaje się Rada Miasta Zielona Góra nie dostrzegła. Mianowicie rada gminy może postanowić o zwrocie opłaty tylko w części i tylko tym przedsiębiorcom, którzy wnieśli ją jednorazowo, tj. w pełnej wysokości nie korzystając z uprawnienia do ratalnej płatności opłaty zgodnie z art. 11¹ ust. 7 ustawy. Wynika to wprost z gramatycznej konstrukcji art. 31z zca ust. 2 ustawy covidowej zgodnie z którym *"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..."* Taka regulacja jest również uzasadniona dostrzeżoną przez ustawodawcę koniecznością umożliwienia gminie równego traktowania przedsiębiorców, tzn. uniknięcia sytuacji uprzywilejowania przedsiębiorcy, który uiszczył opłatę jednorazowo w porównaniu z przedsiębiorcą, który wpłacił ratę opłaty. W sytuacji przyznania, wbrew regulacji ustawowej, prawa do zwrotu całej opłaty temu pierwszemu przedsiębiorcy, ten drugi poniósłby stratę w postaci uiszczonych rat opłaty albowiem ustawodawca nie przyznał mu prawa do zwrotu tej raty. Aby zapobiec tej sytuacji, zwrot opłaty dla przedsiębiorcy który uiszczył 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 tym celom.

Badaną uchwałą Rada Miasta Zielona Góra postanowiła zwolnić przedsiębiorców, prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta Zielona Góra z I, II i III raty należnej w 2021r. opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Z kolei w §2 Rada przyznała zwrot opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli opłatę do dnia 31 stycznia 2021 r. za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Wątpliwość organu nadzoru budzi § 2 uchwały. W ocenie organu nadzoru regulacja tego paragrafu zawiera dwa błędy. Pierwszy polega

na przyznaniu zwrotu całości opłaty, drugi zaś na przyznaniu zwrotu opłaty również przedsiębiorcom, którzy nie zapłacili opłaty jednorazowo. Kwestionowany przepis uchwały nie określa bowiem części opłaty, która podlega zwrotowi, nie ogranicza także kręgu adresatów tego zwrotu. Z tych względów §2 uchwały istotnie narusza art. 31 z.zca ust. 2 pkt 2 ustawy covidowej.

W przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego §2 uchwały z mocą *ex tunc* odpadnie podstawa prawna do dokonywania zwrotu opłaty. Lukę tę lokalny prawodawca może uzupełnić stosowną inicjatywą uchwałodawczą uwzględniająca przedstawione powyżej spostrzeżenia organu nadzoru.

W praktyce trudności w sferze wykonawczej uchwały może sprawić §4, który nadaje jej moc wsteczną od dnia 1 stycznia 2021 roku. W ocenie organu nadzoru retroaktywna moc działania uchwały jest dopuszczalna. Przede wszystkim nadana moc wsteczna 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 zdaniem organu nadzoru opłata za 2021 r. uiszczona przez przedsiębiorcę po 31 grudnia 2020 r. stała się nienależna mocą uchwały, bez względu na sposób uiszczenia opłaty (ratalny czy jednorazowy).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

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