

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.29.2021.AŁab

z dnia 4 marca 2021 r.

Rada Gminy Krzeszyce

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 XXV/124/2021 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 9 lutego 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 na terenie gminy Krzeszyce za rok 2021, w części określonej w §2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2021 Rada Gminy Krzeszyce 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 gminy Krzeszyce za rok 2021.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 31 z zca ust. 1 i 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.), art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lutego br.

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. 11(1) 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. 11(1) ustawy wnoszona za korzystanie z zezwolenia przez okres roku lub okres, o którym mowa w art. 11(1) ust. 8 ustawy, natomiast rata jest częścią opłaty rocznej (lub proporcjonalnej), wnoszoną w terminach, o których mowa w art. 11(1) ust. 7 ustawy. Choć art. 11(1) ust. 7 ustawy mówi o płatności opłaty w ratach, to jednak nie ma przeszkód aby przedsiębiorca dokonał płatności jednorazowo, rezygnując dobrowolnie z ustawowego uprawnienia ratalnej płatności opłaty.

Opisane uprawnienie do jednorazowej płatności opłaty ma fundamentalne znaczenia dla niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Mianowicie prawodawca w art. 31zzca 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 uiścili ją w warunkach późniejszego zwolnienia. Przyznanie uprawnienia radzie gminy do zwrotu sprawia, że regulacja jest kompletna. Na uwagę zasługuje jednak zasadnicza kwestia, którą zdaje się Rada Gminy Krzeszyce 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. 11(1) ust. 7 ustawy. Wynika to wprost z gramatycznej konstrukcji art. 31zzca 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 uiścił 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 uiszczony raty opłaty albowiem ustawodawca nie przyznał mu prawa do zwrotu tej raty. Aby zapobiec tej sytuacji, 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 tym celom.

Badaną uchwałą Rada Gminy Krzeszyce postanowiła zwolnić przedsiębiorców, prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Krzeszyce z I, II i III raty opłaty za korzystanie z

zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży należnej w 2021 r. 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. 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 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 względzie powyższe należało orzec 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