

Ewa Szewczyk

Uniwersytet Zielonogórski
ORCID 0000-0002-2980-6564
eszewczyk@wpa.uz.zgora.pl

Ponoszenie opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży w czasie trwania stanu epidemii

Słowa kluczowe: opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, ustawa antyalkoholowa, szczególnie rozwiązania prawne w czasie trwania epidemii

Streszczenie. W czasie trwania epidemii SARS-Cov2 wielu przedsiębiorców prowadzących działalność gastronomiczną, w tym prowadzących w ramach tej działalności sprzedaż alkoholu na podstawie posiadanych zezwoleń, pozbawionych było możliwości korzystania z owych zezwoleń. Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy na przedsiębiorcach, którzy *de facto* w stosunkowo długich przedziałach czasowych – w których sam ustawodawca wykluczył możliwość prowadzenia działalności gospodarczej – nie korzystali z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, ciąży obowiązek wnoszenia wspomnianych opłat. A jeśli odpowiedź na powyższe pytanie jest negatywna, to w jaki sposób mogą oni ubiegać się o zwrot wniesionych wcześniej opłat za te okresy, w których pozbawieni zostali możliwości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w ramach tzw. „gastronomii”. A ponadto czy rady gmin są upoważnione do zwolnienia przedsiębiorców z tych opłat i jaki jest zakres ich uprawnień w tym zakresie.

Paying fees for using retail permits alcoholic beverages intended for consumption at the point of sale during the epidemic

Keywords: fees for the use of permits for the sale of alcohol, the anti-alcohol act, special legal solutions during the epidemic

Summary. During the SARS-Cov2 epidemic, many entrepreneurs engaged in catering activities, including those engaged in the sale of alcohol under their permits, were unable to use these permits. This study aims to answer the question: are entrepreneurs who, in fact, in relatively long periods of time – in which the legislator himself has excluded the possibility of running a business – have not used the permits to sell alcohol, are obliged to pay the above-mentioned fees. And if the answer to the above question is negative, then how can they apply for the reimbursement of previously paid fees for the periods in which they were deprived of the possibility of using the permits for the sale of alcoholic beverages under the so-called “Gastronomy”. Moreover, are municipal councils authorized to exempt entrepreneurs from these fees and what is the scope of their powers in this regard.

Wprowadzenie

W związku z ogłoszeniem najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii na przestrzeni kilku miesięcy 2020 i 2021 roku zamknięte zostały stałe placówki gastronomiczne. Tym samym przedsiębiorcom prowadzącym takie zakłady, w których sprzedawane są napoje alkoholowe z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży, uniemożliwiono korzystanie z zezwoleń na sprzedaż tych napojów. Analizowany problem w skali kraju dotyczy ponad 40 tysięcy lokali gastronomicznych.

Na osobach prowadzących detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych ciąży ustawowy obowiązek uiszczania na rzecz gmin opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przepis art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi: „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”¹. Uzyskiwane przez przedsiębiorcę zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane są na minimum dwa lata w odniesieniu do placówek handlu detalicznego (takich jak sklep czy stacja benzynowa) bądź cztery lata dla placówek gastronomicznych (restauracja, pub).

W okresie od dnia 10 października 2020 r. w strefach żółtej i czerwonej, a od dnia 24 października 2020 r., na terenie całego kraju osoby prowadzące działalność gastronomiczną, a więc działalność polegającą na: przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30) objęte zostały wielomiesięcznym zakazem podawania napojów, w tym także napojów alkoholowych, za wyjątkiem sprzedaży – mówiąc językiem potocznym – „na wynos” lub z dowozem. Ostatni zakaz – wielokrotnie zmieniany – wprowadzony został na podstawie § 6 ust. 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020, poz. 1758)². Zgodnie z treścią § 9 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm., dalej: „ustawa antyalkoholowa”.

² Omawiany akt normatywny był kilkakrotnie zmieniany. Został zastąpiony przepisem § 10 ust. 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. wydanym w tej samej sprawie (Dz. U. z 2020, poz. 2091) również kilkakrotnie zmienianym i zastąpionym przepisem § 10 ust. 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020, poz. 2132), który został zastąpiony przepisem § 10 ust. 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020, poz. 2316), które zostało z kolei zastąpione przepisem § 9 ust. 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz. U. z 2021, poz. 447).

19 marca 2021 (poz. 512) w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: „Do dnia 9 kwietnia 2021 r. prowadzenie przez przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz przez inne podmioty działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30.Z) jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz w przypadku działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków lub napojów przeznaczonych do spożycia przez pasażerów po zajęciu miejsca siedzącego w pociągach objętych obowiązkową rezerwacją miejsc”.

Wcześniej jeszcze, na podstawie przepisu § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego³, z dniem 14 marca 2020 r. wprowadzono nakaz zamknięcia placówek gastronomicznych, a następnie na podstawie § 7 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁴ z dniem 18 maja 2020 r. zakaz ten zniesiono pod warunkami określonymi w ww. przepisie. Zatem w tym czasie także obowiązywał zakaz korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Określony w powołanych wyżej przepisach antycovidowych sposób prowadzenia działalności gospodarczej jest całkowicie zbieżny ze sposobem prowadzenia działalności gospodarczej, określonym w art. 18 ust. 1 ustawy antyalkoholowej. Obydwie grupy przepisów odnoszą się do działalności polegającej na detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, który powszechnie określany jest mianem „gastronomii”.

Wspomniany zakaz prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych nie obejmuje natomiast sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ten sposób prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych określany jest z kolei jako „detal”.

Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy na przedsiębiorcach, którzy *de facto* w stosunkowo długich przedziałach czasowych –

³ Dz. U. z 2020, poz. 433.

⁴ Dz. U. z 2020, poz. 878.

w których sam ustawodawca wykluczył możliwość prowadzenia działalności gospodarczej – nie korzystali z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, ciąży obowiązek wnoszenia wspomnianych opłat. A jeśli odpowiedź na powyższe pytanie jest negatywna, to w jaki sposób mogą oni ubiegać się o zwrot wniesionych wcześniej opłat, za te okresy czasu, w których pozbawieni zostali możliwości korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w ramach tzw. „gastronomii”.

Harmonogram wnoszenia opłat

Wspomniane opłaty, zgodnie z treścią art. 11¹ ust. 7 ustawy antyalkoholowej wnoszone są na rachunek gminy, w każdym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem, w trzech równych ratach: do 31 stycznia, do 31 maja oraz do 30 września, bądź jednorazowo do 31 stycznia. Można zatem powiedzieć, że uiszczając do dnia 31 stycznia danego roku pierwszą ratę wspomnianej opłaty przedsiębiorca uiszcza jej część za cztery pierwsze miesiące tego roku, a więc od stycznia do końca kwietnia. Z kolei uiszczając kolejną ratę do 31 maja, przedsiębiorca uiszcza kolejną jej część za korzystanie z zezwolenia za okres od maja do końca sierpnia. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 12 pkt 5 litera b ustawy antyalkoholowej, nieuiszczenie opłaty w terminie powoduje wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa. W myśl art. 18 ust. 3 tej ustawy o kolejne zezwolenie przedsiębiorca może ubiegać się dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu dotychczasowego zezwolenia.

Konstrukcja opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jej ewolucja

Dla zrekonstruowania istoty opłaty za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w warunkach tzw. „gastronomii” podstawowe znaczenie ma obecne oraz dawne brzmienie art. 11¹ ust. 1 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem: „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”. Literalnie biorąc, w świetle cytowanego wyżej przepisu ustawy danina publiczna, o której w nim mowa, przysługuje gminie z tytułu korzystania przez przedsiębiorcę z wydanego mu przez gminę zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, tak przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (tzw. „detal”), jak i przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. „gastronomia”)⁵. A zatem przedsiębiorcy nie

⁵ Również w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że przedmiotowa opłata wnoszona jest za „korzystanie” z zezwolenia – G. Zalas, [w:] I. Niżnik- Dobosz, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX on-line <https://sip.lex.pl/#/>

mają obowiązku uiszczania tej opłaty za samo wydanie im zezwolenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ani za posiadanie takiego zezwolenia, lecz wyłącznie za korzystanie z niego. Aby się jednak upewnić, czy zastosowanie tzw. „leksykalnych dyrektyw wykładni” prowadzi do właściwej, a więc trafnej wykładni cytowanego przepisu, niezbędne wydaje się odwołanie do historycznych dyrektyw wykładni, polegających na przypomnieniu genezy wprowadzenia tego przepisu do ustawy antyalkoholowej oraz jego ewolucji. Przepis art. 11¹ został dodany do ustawy antyalkoholowej przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 12 września 1996 r.⁶ zmieniającej ustawę antyalkoholową z dniem 29 grudnia 1996 r. Jego pierwotne brzmienie było następujące: „w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 gminy pobierają opłatę za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18”.

W tym miejscu wypada przypomnieć, że do dnia 29 grudnia 1996 r. wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych podlegało opłacie skarbowej. Nowo wprowadzona opłata była wyższa, a tym samym – dla gmin – bardziej efektywna w porównaniu z opłatą skarbową pobieraną do wskazanej daty za wydawanie zezwoleń. Tym tłumaczono wprowadzony mocą art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej zwrot: „dodatkowe środki finansowe”.

Wprowadzenie tego przepisu stało się źródłem poważnych kontrowersji dotyczących tego, czy tę nową opłatę mają uiszczać jedynie ci przedsiębiorcy, którzy ubiegają się o zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych po dniu 29 grudnia 1996 r., czy także ci przedsiębiorcy, którzy prowadzili sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie zezwoleń udzielonych im przed tą datą. Próby naliczania nowych opłat, względnie wygaszania zezwoleń z powodu braku ich uiszczenia kończyły się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz w Sądzie Najwyższym (w owym czasie NSA działał jako pierwsza i zarazem ostatnia instancja, zaś SN rozpatrywał rewizje nadzwyczajne od wyroków NSA) niepowodzeniami gmin. Przykładowo SN w wyroku III KKN 514/98 z dnia 26 stycznia 2001 r. wyraził na tle art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej w jego pierwotnym brzmieniu następujące stanowisko: „Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zarówno zasada niedziałania prawa wstecz, jak i zasada zaufania obywateli do organów państwa

commentary/587274924/72364/skrzydlo-niznik-ivona-zalas-grazyna-ustawa-o-wychowaniu-w-trzezwosci-i-przeciwdzialaniu...?cm=URELATIONS [dostęp: 10.10.2021]; A. Żywicka, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 682. Analogiczne stanowisko prezentuje B. Jaworska-Dębska, *Problemy stosowania przepisów dotyczących opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998/58/153, dostęp on-line [https://sip.lex.pl/#/search-unit-related/16791032/art\(11\(1\)\)/ARTICLE](https://sip.lex.pl/#/search-unit-related/16791032/art(11(1))/ARTICLE) [dostęp: 10.10.2021]; P. Chmielnicki, glosa do wyroku NSA z dnia 25 listopada 2003, II SA/Kr 3680/00. Także sądy administracyjne w swoim orzecznictwie wskazują, że jest to opłata za korzystanie z zezwoleń – wyrok NSA z 23 sierpnia 2018 r. II GSK 1267/18.

⁶ Dz. U. Nr 127, poz. 593.

oraz ochrony praw nabytych. Jakkolwiek zasady te nie mają charakteru bezwzględ- nego, to jednak wszelkie ich ograniczenia muszą wynikać z wyraźnego przepisu prawa. Takich postanowień znowelizowana ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawierała, a zatem nie było żadnych podstaw do wykładni rozszerzającej zakres podmiotowego obowiązku uiszczania opłat za zezwolenia na osoby, które uzyskały zezwolenia na podstawie przepisów wcześniejszych. Tym samym uprawnienia osób, które uzyskały zezwolenia przed wejściem w życie ustawy z 12 września 1996 r. podlegały ochronie jako prawa nabyte”.

Aby nowymi, wydajniejszymi opłatami objąć wszystkich przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych, na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. dokonano nowelizacji art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej postanawiając, iż opłata określona dotychczas jako opłata za zezwolenie została przemianowana na opłatę za korzystanie z zezwolenia. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 10 października 1997 r. Od tego momentu nowe, wyższe opłaty mieli uiszczać wszyscy przedsiębiorcy, którzy mieli ważne zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych i korzystali z tych zezwoleń.

Warto również wspomnieć o tym, że zmiana art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej dokonana nowelą z dnia 1 sierpnia 1997 r. nie usunęła wszystkich problemów, jakie nasuwały się w trakcie stosowania tego przepisu. W szczególności nadanie nowego brzmienia analizowanemu przepisowi art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej uczyniło prawnie doniosłym problem dotyczący sytuacji tych przedsiębiorców, którzy posiadają ważne zezwolenia, ale z nich nie korzystają, w szczególności przez jakiś czas w ciągu danego roku objętego zezwoleniem (przykładowo chodziło o przedsiębiorców prowadzących punkty sezonowe, tzw. ogródki piwne).

Warto też wspomnieć, że – jak dotychczas – w judykaturze z trudem torowała sobie drogę reguła, w myśl której przedsiębiorca, który ma ważne zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, ale z jakiegokolwiek powodu z niego nie korzysta, nie ma obowiązku uiszczania opłat, o których mowa w art. 11¹ ust. 1. Jednocześnie udzielone mu zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych nie wygasa, skoro omawiana opłata jest opłatą za korzystanie z zezwolenia, a nie za samo jego wydanie czy posiadanie. A tymczasem reguła ta jest prostą konsekwencją zastosowania do normy zakodowanej w art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej reguły inferencyjnej o wnioskowaniu z przeciwieństwa (*a contrario*). Zgodnie z nią, jeśli obowiązek uiszczania omawianej opłaty aktualizuje fakt korzystania z zezwolenia, to w sytuacji braku korzystania obowiązek uiszczania omawianej opłaty nie aktualizuje się.

Skutki pozbawienia przedsiębiorców możliwości korzystania z zezwoleń w okresie od 10 października 2020 r. do 9 kwietnia 2021 r.

W związku z wystąpieniem stanu epidemii zakazu prowadzenia działalności polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A) oraz związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30) wytworzyło sytuację braku możliwości legalnego korzystania z zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży tych napojów. Skoro więc Rada Ministrów pozbawiła przedsiębiorców trudniących się sprzedażą detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia) możliwości korzystania z tych zezwoleń, to jako oczywisty nasuwa się wniosek, że przedsiębiorcy posiadający zezwolenia na ww. sprzedaż napojów alkoholowych, pozbawieni możliwości korzystania z tych zezwoleń, nie mają obowiązku ich uiszczania na rzecz gmin. Gminy natomiast nie mają jakiegokolwiek tytułu prawnego do tego, by opłaty te pobierać, ani do tego, by wygaszać zezwolenia tym przedsiębiorcom, którzy – będąc pozbawionymi przez Radę Ministrów możliwości korzystania z tych zezwoleń – faktycznie nie korzystali z nich i w związku z tym nie uiszczali kolejnych rat omawianych opłat.

Ulgi zastosowane przez ustawodawcę

Ustawodawca wprowadził nowe rozwiązanie prawne dotyczące przedłużenia ważności zezwolenia, dodając mocą ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r.⁷ art. 15qa do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. – określanej jako specustawa koronawirusowa. Zgodnie z tym przepisem „Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydane na podstawie art. 18 ustawy [...], których ważność upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zachowują ważność przez dodatkowy okres 6 miesięcy od dnia utraty pierwotnego terminu ważności zezwolenia, pod warunkiem wniesienia proporcjonalnej opłaty za wydanie zezwolenia przed upływem pierwotnego terminu ważności zezwolenia”. W myśl art. 92 ust. 1 ustawy – tarcza 4.0, powołany wyżej przepis art. 15qa stosuje się do zezwoleń, których ważność upływa po dniu wejścia w życie tej ustawy (tarcza 4.0), czyli po 20 czerwca 2020 r. (art. 103 ustawy – tarcza 4.0). Stosownie do art. 92 ust. 2 ustawy – tarcza 4.0, opłaty, o których

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1086 – określanej jako tarcza 4.0.

mowa w art. 15qa, wniesione do dnia 30 kwietnia 2020 r. uważa się za wniesione w terminie. Przepis ten został tak enigmatycznie sformułowany, że trudno dociec, jak należy go rozumieć. Nie ulega wątpliwości jedynie to, że wniesienie opłaty za zezwolenie przed upływem pierwotnego terminu jego ważności było warunkiem jego przedłużenia na okres kolejnych 6 miesięcy. Reguła ta miała zastosowanie do tych zezwoleń, których ważność upływała po dniu 20 czerwca 2020 r.

Ponadto w odniesieniu do terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustawodawca wprowadził do ustawy – tarcza 4.0 przepis art. 84. W myśl tego unormowania:

- „1. Termin wniesienia raty opłaty, o której mowa w art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przypadający na 31 maja 2020 r. zgodnie z art. 11¹ ust. 7 tej ustawy, przedłuża się do dnia 30 czerwca 2020 r.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, w stosunku do przedsiębiorców, którzy uiszcili opłatę do dnia 30 czerwca 2020 r. nie stosuje się przepisu art. 18 ust. 12b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

Tym samym ustawodawca przedłużył o 30 dni termin na wniesienie drugiej raty opłaty za korzystanie z zezwolenia. Dotyczyło to jednak tylko tych przedsiębiorców, którzy korzystają z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia). Do przedsiębiorców, którzy uiszcili opłatę do 30 czerwca 2020 r. nie stosowano przepisu art. 18 ust. 12b o podwyższeniu opłaty, co jest oczywiste, niezależnie od treści ust. 3 – którą można uznać za zbędną – gdyż wystarczające jest przedłużenie przez ustawodawcę terminu na wniesienie opłaty za korzystanie z zezwolenia jedynie przedsiębiorcom prowadzącym zakłady gastronomiczne.

Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania interwencyjne *de facto* miały na celu jedynie przedłużenie terminów wniesienia opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Wobec tego nasuwało się pytanie: czy na gruncie obowiązującego prawa przedsiębiorcy prowadzącemu zakład gastronomiczny, w którym dokonuje się sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przysługiwało roszczenie o zwrot części opłat za przedział czasu, za który uiszczył on opłatę, w sytuacji, gdy wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii uniemożliwiło mu korzystanie z zezwoleń.

Rozbieżności w stanowisku judykatury

Analizowany problem dotyczący ewentualności domagania się przez przedsiębiorcę zwrotu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ma wymiar uniwersalny i odnosi się nie tylko do bieżącej sytuacji, gdy przedsiębiorcy nie mogli korzystać z zezwolenia w czasie pandemii. Przykładowo taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy przedsiębiorca uiszczy opłatę za cały rok, a już po 2 miesiącach zrezygnuje z prowadzenia działalności gospodarczej, co skutkować będzie *ex lege* wygaśnięciem zezwolenia w następstwie jego bezprzedmiotowości, w związku z którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydać powinien na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa decyzję o wygaśnięciu zezwolenia. W takim przypadku również opłata w części nienależnej gminie podlega zwrotowi⁸.

Analiza wyroków sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że w odniesieniu do możliwości domagania się przez przedsiębiorcę zwrotu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zarysowała się daleko idąca rozbieżność stanowisk. Można doszukać się trzech dróg rozwiązania problemu polegającego na zwrocie wniesionej na rzecz gminy, a nienależnej opłaty. W judykaturze wskazano różne możliwości, polegające na zastosowaniu:

- 1) przepisów działu III ordynacji podatkowej dotyczących instytucji nadpłaty,
- 2) art. 410 przepisów kodeksu cywilnego o nienależnym świadczeniu, albo
- 3) formy zwrotu analogicznej do formy przyjęcia opłaty⁹.

Zastosowanie pierwszego z powyższych rozwiązań można byłoby uznać za najprostsze, gdyż gminy na co dzień stosują przepisy ordynacji podatkowej. Jednakże sądy administracyjne zasadniczo stoją na stanowisku, że do omawianych opłat przepisy ordynacji podatkowej zastosowania nie mają (tak NSA w uchwale składu 5 sędziów z 6 maja 2003 r. FPK 11/02, ONSA z 2003 r. nr 3, poz. 92, podobnie NSA w wyroku z 25 maja 2004 r.). Z drugiej strony można również wskazać orzeczenia przeciwstawne względem tego stanowiska (tak: wyrok WSA w Gliwicach z 19 maja 2014 r. III SA/G1 1988/13, w którym sąd opowiedział się za stosowaniem Działu III Ordynacji podatkowej do terminów wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń)¹⁰.

Zanegowanie możliwości zastosowania przepisów ordynacji podatkowej w odniesieniu do uiszczonych, a nienależnych opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia) w czasie obowiązywania prawnych zakazów korzystania z tych zezwoleń prowadzić powinno do oczywistego i logicznego wniosku, że w takim

⁸ Zob. wyrok NSA z 20 sierpnia 2020 r. II GSK 518/20, LEX 3061598.

⁹ E. Szewczyk, *Sprzedaż alkoholu w epidemii. Przedsiębiorcy uiszcili opłatę, ale nie skorzystali z zezwolenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 15 lipca 2020, nr 136 (5289), C5.

¹⁰ *Ibidem*.

razie roszczenie o ich zwrot znajduje swe oparcie w przepisach k.c. o nienależnym świadczeniu. Przepisy k.c., jak i całe prawo prywatne jest bowiem regulacją ogólną, obowiązującą potencjalnie każdego (w tym także podmioty publiczne), chyba że jego stosowanie w pewnych obszarach zostanie wyparte regulacją szczególną, jaką stanowi regulacja publicznoprawna. W takim przypadku bez znaczenia pozostawałaby okoliczność, że omawiane opłaty mają charakter publicznoprawny.

Wreszcie w orzecznictwie sądów administracyjnych zaprezentowany został kontrowersyjny pogląd, zgodnie z którym zwrot opłaty stanowi czynność materialno-techniczną (tak WSA w Gliwicach w wyroku z 28 listopada 2019 r., III SA/GI 886/19 – CBOSA; analogicznie wypowiedział się NSA w wyroku z 11 lipca 2007 r., II GSK 91/07, Legalis 116856). Sądy administracyjne niejednokrotnie stwierdzały, że zwrot nienależnej bezspornie opłaty nastąpić winien w takim samym trybie, jak i jej pobranie, tzn. czynności materialno-technicznej, której zarządzenie jest rolą organu gminy. Po pierwsze zauważyć wypada, że standardowo przyjęcie omawianej opłaty przez gminę nie powinno następować w formie czynności materialno-technicznej dokonywanej przez wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) lecz jest rezultatem tzw. „samoobliczenia”, którego powinien dokonywać sam przedsiębiorca. Również przedsiębiorca powinien wydać swemu bankowi polecenie przelewu na rachunek urzędu gminy. Po drugie zaś, czynność materialno-techniczna to jedynie forma działania administracji publicznej, a przy tym forma czynności faktycznej, nie zaś źródło czyjegokolwiek uprawnienia lub obowiązku¹¹.

Wobec naszkicowanego wyżej rozchwiania stanowiska judykatury można stwierdzić, że uiszczenie przez przedsiębiorców opłat za okresy obowiązywania prawnego zakazu korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia) stanowiło względem gmin świadczenie nienależne. Jako takie powinno podlegać ono zwrotowi: albo w trybie przepisów o zwrocie nadpłaty, o której stanowią przepisy art. 72-80 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹², albo – gdyby uparcie trwać przy wątpliwym stanowisku sądów administracyjnych, jakoby przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa do omawianych opłat nie miały zastosowania – według przepisów art. 405-414 k.c. o bezpodstawnym wzbogaceniu, a w szczególności według przepisów art. 410 k.c., w którym uregulowana została instytucja świadczenia nienależnego. Jak już bowiem powiedziano, gminom należą się opłaty za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, a nie za wydawanie tych zezwoleń czy za samo posiadanie ich przez przedsiębiorców. Dlatego z perspektywy konstrukcji prawnej omawianych opłat nie można uznać za „załatwienie sprawy” przyjęcie rozwiązania polegającego np. na częściowym zwrocie

¹¹ *Ibidem*.

¹² Dz. U. z 2020, poz. 1325 ze zm.

opłat wniesionych przez przedsiębiorców, którzy wprawdzie posiadali i posiadają ważne zezwolenia, ale zabroniono im korzystania z nich.

Znaczenie art. 31zzca tzw. „tarczy 4.0”

Mocą art. 77 pkt 71 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19¹³ do 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. poz. 374, 567, 568, 695 i 875) dodany został przepis art. 31zzca. Jego pierwotne brzmienie było następujące:

- „1. Rada gminy może, w drodze uchwały, zwolnić z opłaty, o której mowa w art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należnej w 2020 r. lub przedłużyć termin na jej wniesienie.
2. 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 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.
3. Termin wniesienia opłaty należnej w 2020 r. może zostać przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 r.
4. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

Wypada przypomnieć, że w dniu wejścia w życie ustawy dodającej cytowany wyżej przepis, a więc 24 czerwca 2020 r. nie obowiązywał zakaz korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży tych napojów (tzw. „gastronomia”). W tych okolicznościach cel przepisu rysował się jasno: ustawodawca upoważnił gminy do przyjęcia z pomocą przedsiębiorcom prowadzącym detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży pomimo tego, że nie obowiązywał ich zakaz korzystania z zezwoleń na tego rodzaju sprzedaż. Rzeczą oczywistą bowiem wówczas było, że ze względu na zagrożenie epidemiczne obroty w gastronomii uległy radykalnemu zmniejszeniu.

¹³ Dz. U. z 2020, poz. 1086.

Cytowany wyżej przepis został zmieniony mocą art. 1 pkt 32 lit. a) ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁴, która weszła w życie z dniem 26 stycznia 2021 r. Od tego momentu do chwili obecnej przepis art. 31zzca ma następujące brzmienie:

- „1. 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.
2. 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 31 stycznia 2020 r.
 - 2) za rok 2021 w terminie do dnia 31 stycznia 2021.
1. Termin wniesienia opłaty należnej w:
- 1) 2020 r. może zostać przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 r.
 - 2) 2021 może zostać przedłużony do dnia 31 grudnia 2021 r.
2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

Cytowanych wyżej przepisów nie można interpretować w oderwaniu od przepisu art. 11¹ ust. 1 ustawy antyalkoholowej, jest on bowiem kluczem do zrozumienia sensu normatywnej treści zakodowanej w art. 31zzca. Dokonując interpretacji przepisu art. 31zzca tzw. „tarczy 4.0” z uwzględnieniem powyższej perspektywy nie można nie dostrzec następujących uwarunkowań prawnych:

W świetle art. 31zzca ust. 1: rada gminy może zwolnić przedsiębiorców z opłaty za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży jedynie wówczas, gdy opłata ta jest opłatą należną gminie. A – jak już powiedziano – opłata ta nie jest opłatą należną gminie za przedział czasu, kiedy przedsiębiorców obowiązywał prawny zakaz korzystania z omawianych zezwoleń. Zatem zwolnienie, o którym mowa w art. 31zzca tzw. „tarczy 4.0” może dotyczyć jedynie tych okresów, kiedy nie obowiązywał zakaz korzystania z tych zezwoleń, a więc kiedy przedsiębiorcy mogli z nich korzystać.

W świetle art. 31zzca ust. 2: również przepis art. 31zzca ust. 2 „tarczy 4.0” może mieć zastosowanie jedynie do tych przedziałów czasu, kiedy przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych

¹⁴ Dz. U. z 2021, poz. 159.

do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia) nie obowiązywał zakaz korzystania z tych zezwoleń. Wobec tego możliwość przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę, może objąć jedynie tę część opłaty, która była opłatą należną. Całą resztę opłaty tak wniesionej jednorazowo, jak i w ratach, która obejmowała okresy, w których obowiązywał zakaz korzystania, należy zwrócić bezwarunkowo, i to w całości, jako tzw. „nadpłatę”, względnie jako „świadczenie nienależne”. Ewentualny ustanowiony przez radę gminy zwrot określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2020 bądź 2021 może mieć zastosowanie jedynie do części należnej, a więc do tej, którą przedsiębiorcy posiadający zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży mieli prawną możliwość korzystania z nich.

W konsekwencji można skonstatować, że również przedłużenia terminów wnoszenia opłat, określone w art. 31zzca ust. 3 „tarczy 4.0”, odnoszą się wyłącznie do terminów wnoszenia opłat należnych. Nie mają one natomiast zastosowania do opłat (lub ich części), które stanowiły lub stanowiłyby świadczenia nienależne.

W odniesieniu do terminów zwolnień cytowany przepis w sposób jasny i jednoznaczny określa terminy zwolnienia, które mogą zostać ustanowione przez rady gmin. Wychodzi więc na to, że zwolnienia te mogą mieć moc wsteczną, jednakże w ramach zakreślonych przez samego ustawodawcę.

Wnioski *de lege ferenda*

Wzmiankowana wcześniej szczególna konstrukcja opłaty za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych prowadzi do tego, że możliwość pozyskiwania przez gminy środków finansowych na realizację ich zadań własnych o charakterze obowiązkowym, związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją osób uzależnionych od alkoholu (art. 4¹ ust. 1 zd. 1 ustawy antyalkoholowej) została uzależniona m.in. od tego, czy organy administracji rządowej nie wprowadzą zakazu korzystania z tych zezwoleń. Wprowadzenie takiego zakazu skutkuje bezpośrednio – ze względu na wspomnianą szczególną konstrukcję omawianych opłat – uszczupleniem dochodów gmin, z których winny one pozyskiwać środki finansowe na realizację zadań nałożonych na nie przez ustawodawcę. W ten sposób ustawodawca uzależnił możliwość pozyskiwania przez gminy środków finansowych ze źródeł wskazanych im przez samego siebie od celów bieżącej polityki czy sytuacji faktycznych wymagających – jak obecnie – stosowania nadzwyczajnych środków w celu odsuwania stanu zagrożenia dla życia i zdrowia człowieka i obywatela, które stanowią wartości najwyższe, wyższe niż wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Z drugiej strony nie można nie zauważyć, że wprowadzenie zakazu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia) powoduje nie tylko uszczuplenie dochodów gmin, ale jednocześnie także uszczuplenie ogólnej puli dochodów publicznych. Wszak omawiane opłaty, stanowiące dochody własne gmin, przeznaczone na realizację obowiązkowych zadań własnych gmin, stanowią jednocześnie część dochodów publicznych. W tych uwarunkowaniach nie wydaje się, by z powodzeniem mógł funkcjonować zarzut naruszenia powołanymi wcześniej rozporządzeniami wprowadzającymi zakazy korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu (tzw. gastronomia) konstytucyjnej zasady adekwatności, wyrażonej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Przepis ten bowiem wymaga od ustawodawcy zagwarantowania/zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zwykłego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań oraz zachowania równowagi pomiędzy zmianami w zakresie zadań a zmianami w podziale dochodów publicznych. Zakres zadań własnych gmin nie uległ zmianie w następstwie wprowadzenia zakazu korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Zmianie – a ściślej mówiąc: zmniejszeniu – uległa natomiast wysokość dochodów gmin w związku z wprowadzeniem omawianego zakazu korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży (tzw. gastronomia). Nie można natomiast twierdzić, że zmianie uległ udział gmin w dochodach publicznych. A tymczasem Trybunał Konstytucyjny od wielu lat podkreślał w swym orzecznictwie, że z zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP nie wynika żadna gwarancja dotycząca wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a jedynie gwarancja zachowania określonego ich udziału w dochodach publicznych.

W powyższej sytuacji zasadne wydaje się proponowanie podjęcia inicjatywy doprowadzenia do zmiany wprowadzonej bez mała ćwierć wieku temu [na mocy ustawy z dnia 12 września 1996 r. (Dz. U. Nr 127, poz. 593) zmieniającej ustawę antyalkoholową z dniem 29 grudnia 1996 r.] szczególnej konstrukcji omawianej opłaty i przywrócenia wcześniejszej prostej konstrukcji „opłaty za zezwolenie”, a więc konstrukcji, która obowiązywała od momentu wejścia w życie ustawy antyalkoholowej. Inicjatywa taka rozwiązałaby wiele kwestii kontrowersyjnych, jak np. funkcjonowanie tzw. sezonowych punktów sprzedaży napojów alkoholowych czy ich unieruchamiania na czas urlopu albo choroby przedsiębiorcy.

Konkluzja

Z doniesień medialnych wynika, że szereg gmin bezrefleksyjnie skorzystało z możliwości, jaką ustawodawca przewidział w art. 31zzca „tarczy 4.0”¹⁵. Nie rozwiązuje to jednak problemu i to nie tylko dlatego, że zwrot w analizowanym przypadku był obowiązkiem organu gminy i nie wymagał on odrębnej podstawy prawnej. Żadne z unormowań przyjętych w ustawie – „tarcza 4.0” nie wprowadziło rozwiązań, które uwzględniłyby fakt, że uiszczona przez przedsiębiorców kwota opłaty za korzystanie z zezwolenia w istocie powinna być postrzegana jako świadczenie gminie nienależne.

Literatura

- Jaworska-Dębska B., *Problemy stosowania przepisów dotyczących opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998/58/153, [https://sip.lex.pl/#/search-unit-related/16791032/art\(11\(1\)\)/ARTICLE](https://sip.lex.pl/#/search-unit-related/16791032/art(11(1))/ARTICLE).
- Szewczyk E., *Sprzedaż alkoholu w epidemii. Przedsiębiorcy uiszcili opłatę, ale nie skorzystali z zezwolenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 15 lipca 2020, nr 136 (5289), C5.
- Zalas G., [w:] I. Niżnik-Dobosz, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX on-line <https://sip.lex.pl/#/commentary/587274924/72364/sk-rzydlo-niznik-iwona-zalas-grazyna-ustawa-o-wychowaniu-w-trzezwosci-i-przeciwdzialaniu...?cm=URELATIONS>.
- Żywicka A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.

¹⁵ <https://www.um.ostrowiec.pl/pl/dla-mieszkanca/aktualnosci/komunikaty/7586-komunikat-dot-zwolnien-z-oplat-za-zezwolenia-na-sprzedaz-napojow-alkoholowych> [dostęp: 10.10.2021]; <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/zdrowie/coronavirus-covid-19/wsparcie-wczasie-epidemii/pomoc-dla-przedsiębiorcow/zwolnienie-zoplaty-zasprzedaz-alkoholu/> [dostęp: 10.10.2021].