

MAŁGORZATA SZALEWSKA

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

szalewska@wp.pl

ORCID: 0000-0003-0092-0125

Oplata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w czasie pandemii Covid-19

**Fee for the use of permits to sell alcoholic
beverages during the Covid-19 pandemic**

Streszczenie. Oplata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest instrumentem finansowym stosowanym wobec przedsiębiorcy, któremu udzielono zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedmiotem obowiązku opłatowego jest stworzenie po stronie przedsiębiorcy sytuacji prawnej uprawniającej go do legalnego dystrybuowania napojów alkoholowych, co jest równoznaczne z korzystaniem z zezwolenia. Istoty przedmiotowej opłaty należy szukać w partycypacyjnym modelu udziału podmiotu, któremu przyznano prawo do sprzedaży napojów alkoholowych w kosztach likwidacji negatywnych skutków społecznych spożywania alkoholu. Wprowadzone w związku z epidemią SARS-Cov-2 ograniczenia działalności gospodarczej, stanowiące w istocie czasowe odebranie prawa do sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, stawiają pod znakiem zapytania materialną podstawę obowiązku uiszczenia przedmiotowej opłaty. Przyjęte przez ustawodawcę

rozwiązania, polegające na fakultatywnym upoważnieniu organów gminy do zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty, należy uznać za nieadekwatne do zaistniałej sytuacji.

Słowa kluczowe: opłata; zezwolenie; sprzedaż alkoholu.

Abstract. A fee for using the permit to sell alcoholic beverages is a financial instrument which charges the entrepreneur who has been granted the permission to sell alcoholic beverages. The creation of a legal situation on the part of the entrepreneur entitling this entrepreneur to lawfully distribute alcoholic beverages is the subject to the fee's obligation. That subject is synonymous with the use of the permit. The essence of the fee in question should be sought in the participatory model. Under this model the entity which is granted the right to sell alcoholic beverages contributes to covering the costs of eliminating the negative social effects of alcohol consumption. Business activity's restrictions which have been introduced in connection with the SARS-Cov-2 epidemic put a question mark over the material basis for the obligation to pay the said fee. These restrictions in fact constitute a temporary revocation of the right to sell alcoholic beverages intended for a consumption at the point of sale. The solutions adopted by the legislator, consisting of an facultative authorisation of the municipal authorities to exempt the entrepreneurs from the obligation to pay the fee, should be deemed inadequate to the practical implications of the outbreak of the pandemic.

Keywords: fee; license; sale of alcohol.

1. Opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – zagadnienia wprowadzające

Opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest instrumentem finansowym uregulowanym w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹. Zgodnie z art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a. opłata ta pobierana jest w celu pozyskania dodatkowych środ-

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119), dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości lub u.w.t.p.a.

ków na finansowanie zadań własnych gminy obejmujących prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Ustawodawca *expressis verbis* przesądził, iż przedmiotem obowiązku opłatowego jest korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 u.w.t.p.a.² Wniosek ten wynika zarówno z bezpośredniego brzmienia przepisu (art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a.), jak i z wykładni historycznej³. Jest on również wyraźnie akcentowany w orzeczeniach sądów administracyjnych, w których wskazuje się, że оплата, o której mowa w art. 11¹ u.w.t.p.a., jest оплатą za korzystanie z zezwolenia, nie zaś оплатą za jego udzielenie⁴.

Mechanizm ustalenia wysokości przedmiotowej оплаты różnicuje sytuację prawną podmiotu rozpoczynającego działalność w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych oraz podmiotu kontynuującego tę działalność, jak również uwzględnia wartość sprzedaży napojów alkoholowych w latach poprzednich⁵. Opłatę w wysokości stałej, określonej w art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a., wnosi przedsiębiorca rozpoczynający działalność w zakresie detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych oraz przedsiębiorca kontynuujący tę działalność, który w roku poprzednim nie przekroczył rocznej wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholo-

² Zgodnie z art. 18 u.w.t.p.a. zezwolenie wydawane jest na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, przy czym jest ono udzielane oddzielnie na sprzedaż następujących rodzajów napojów alkoholowych: 1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo; 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); 3) powyżej 18% zawartości alkoholu.

³ W pierwotnym brzmieniu art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a. stanowił, iż оплата pobierana jest za zezwolenie. Na skutek nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dokonanej ustawą z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1997 r., Nr 113, poz. 732), zwrot „оплатę за зezwolenia” zastąpiono zwrotem „оплатę за korzystanie z zezwoleń”.

⁴ Wyrok NSA z 20 sierpnia 2020 r., II GSK 518/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA); podobnie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 listopada 2019 r., III SA/Gl 886/19 (CBOSA).

⁵ S. Bach, A. Matkowski, *Ustalenie i pobór оплаты за korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 30 i n.; M. Szalewska, *Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 644 i n.

wych, określonej w art. 11¹ ust. 5 u.w.t.p.a. Z kolei przedsiębiorca, który kontynuuje działalność w zakresie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych i wartość tej sprzedaży w roku poprzednim przekroczyła wartości określone w art. 11¹ ust. 5 u.w.t.p.a., uiszcza opłatę stosunkową, stanowiącą określony w tym przepisie procent ogólnej wartości sprzedaży danego rodzaju napojów alkoholowych w roku poprzednim. W przypadku rozpoczęcia działalności w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych opłata stała, o której mowa w art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a., uiszczana jest przed wydaniem zezwolenia. Kolejne opłaty mają charakter opłat rocznych⁶, których płatność może zostać dokonana jednorazowo w terminie do 31 stycznia lub w ratach, w ustawowo określonych terminach – do 31 stycznia, 31 maja i 30 września. Zgodnie z art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a. w roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności zarówno opłatę stałą, jak i opłatę stosunkową uiszcza się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia. Nie może budzić wątpliwości, iż ustawodawca w ten sposób dodatkowo podkreśla ścisły związek analizowanego obowiązkowego opłatowego z faktem korzystania z zezwolenia, o którym mowa w art. 18 u.w.t.p.a.

Uwzględniając fakt, iż opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest świadczeniem pieniężnym realizowanym przez podmiot administrowany (przedsiębiorcę) na rzecz podmiotu publicznego (gminy) na podstawie przepisu ustawowego, należy przyjąć, iż opłata ta stanowi daninę publiczną. W doktrynie prawa finansowego podnosi się, iż opłata publiczna jako instytucja prawno-finansowa jest jednym z najbardziej spornych na gruncie doktrynalnym i niejasno określonym na gruncie normatywnym pojęć⁷. Definiując opłatę jako daninę publiczną, odnosi się ją najczęściej do konstrukcji podatku, wskazując, iż posiada ona wszelkie cechy podatku, poza jedną – opłata, w przeciwieństwie do nieodpłatnego podatku, jest daniną odpłatną⁸. Oznacza to, że zasadniczą

⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2017 r., III SA/Kr 1171/17 (CBOSA).

⁷ K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 171; J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Gdańsk 2007, s. 11.

⁸ Por. B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 26; T. Brzeziński, *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawna*, Toruń 2019, s. 41.

cechą opłaty jest bezpośrednie powiązanie faktu jej poniesienia z wzajemnym świadczeniem organów władzy publicznej⁹. Tak rozumiana istota opłaty odpowiada tradycyjnemu ujęciu, zgodnie z którym opłata publicznoprawna jest formą odpłatności za to, że dana osoba rzeczywiście korzysta ze szczególnego świadczenia władz publicznych, a różnica w stosunku do podatków polega na charakterystycznym dla opłat związku kauzalnym między świadczeniem pieniężnym dłużnika a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej, przy czym związek przyczynowy może być luźny¹⁰. Istotą tak postrzeganej koncepcji opłaty publicznej jest ustalenie jej przedmiotu poprzez dookreślenie zakresu odpłatnych świadczeń publicznych. Tradycyjnie przyjmuje się, że przedmiotem obowiązku opłatowego są czynności urzędowe oraz korzystanie z urzędzeń i obiektów publicznych i w odniesieniu do tej kategorii świadczeń publicznych formułowane są najczęściej poglądy dotyczące wzajemności czy ekwiwalentności świadczenia, personalizacji kosztów administracyjnych, roszczenia o świadczenie wzajemne. Dynamiczny rozwój stosunków społecznych oraz towarzyszący mu rozwój regulacji prawnych, obejmujący również prawodawstwo daninowe, uzasadnia zdecydowanie szersze spojrzenie na zagadnienie wzajemności świadczeń definiujące instytucję opłaty publicznej (administracyjnej). Ciekawą propozycję w tym zakresie przedstawili K. Vogel i K. Tipke. Formułują oni dwuczłonową koncepcję opłaty publicznej, zgodnie z którą opłata stanowi wynagrodzenie za uzyskaną przez jednostkę indywidualną korzyść wynikającą z odpowiedniego zachowania się organu władzy publicznej albo wynagrodzenie kosztów organu władzy, za które określona jednostka jest odpowiedzialna¹¹. Charakterystyczne dla tego ujęcia jest rozdzielenie traktowania kosztów i korzyści jako samodzielnych podstaw ustalenia opłaty publicznej w związku z działalnością państwa. Nawiązaniem do koncepcji opłaty z tytułu uzyskanych korzyści jest sformułowana przez F. Kirchhofa konstrukcja opła-

⁹ J. Jaśkiewiczowa, *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce* [w:] Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 8.

¹⁰ Por. I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Łódź 1999, s. 222 oraz powołana tam literatura.

¹¹ K. Tipke, *Steuerrechtsordnung*, T. III, Köln 1993, s. 1067.

ty za udzielenie prawa, zgodnie z którą swoistym świadczeniem państwa jest przyznanie jednostce indywidualnego prawa¹².

Odnosząc powyższe ustalenia do konstrukcji opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, należy wskazać, iż opłata ta łączy w sobie elementy odpłatności za udzielenie prawa oraz kompensacji kosztów wynikających z przyznanych uprawnień. Korzystanie przez przedsiębiorcę z przyznanego w drodze zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych uprawnienia do prowadzenia działalności, generującej dodatkowe koszty społeczne, stanowi bezpośrednie uzasadnienie obciążenia go opłatą będącą elementem partycypacji w tych kosztach. Koszty te wynikają z negatywnych skutków spożycia napojów alkoholowych i pozostają w bezpośrednim związku z zadaniami państwa w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, na co wskazuje ustawodawca *expressis verbis* w art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a.

2. Ograniczenia w wykonywaniu działalności gospodarczej objętej zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z ogłoszeniem stanu epidemii

Ogłoszenie z dniem 14 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie od 20 marca 2020 stanu epidemii wywołanego zakażeniami koronawirusem SARS-CoV-2, skutkowało wprowadzeniem licznych ograniczeń w sferze działalności gospodarczej. Zarówno Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego¹³, jak i Rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu epidemii¹⁴ wprowadziły czasowe ograniczenia działalności branży gastronomicznej (restauracji, barów, kawiarni, dyskotek, pubów itp.), polegające na całkowite-

¹² F. Kirchhof, *Die Höhe der Gebühr*, Berlin 1981, s. 23 i n.

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

tym zakazie prowadzenia tej działalności, za wyjątkiem sprzedaży posiłków na wynos. Zakaz ten objął tym samym wszelkie formy prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Zakaz ten został utrzymany do dnia 18 maja 2020 r. na mocy kolejno wydawanych rozporządzeń¹⁵. Pogarszająca się jesienią 2020 r. sytuacja epidemiologiczna skłoniła prawodawcę do wprowadzenia na terytorium państwa polskiego ponownych ograniczeń, w tym całkowitych zakazów prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej. Od 10 października 2020 r. obowiązywał zakaz prowadzenia dyskotek i klubów nocnych¹⁶, a od 24 października 2020 r. zakaz prowadzenia działalności gastronomicznej (za wyjątkiem sprzedaży posiłków na wynos) oraz funkcjonowania barów, kawiarni, winiarni itp.¹⁷ Stan ten utrzymywał się w przypadku restauracji (barów, kawiarni, winiarni itp.) co do zasady do 28 maja 2021 (od 15 maja dopuszczona została działalność prowadzona w tzw. ogródkach), natomiast w przypadku dyskotek i klubów nocnych – do 25 czerwca 2021 r. Oznacza to, że w okresie trwającym 15,5 miesiąca (od 14 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.) przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży objęci byli normatywnym zakazem prowadzenia działalności

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 697 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 792 ze zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 878 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1758 ze zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1829).

przez okres 10,5 miesiąca w przypadku dyskotek i klubów nocnych oraz 9 miesięcy w przypadku pozostałych form prowadzenia przedmiotowej działalności.

W zaistniałym stanie faktycznym i prawnym przedsiębiorcy pomimo posiadania formalnego zezwolenia władzy publicznej, udzielonego w formie indywidualnej decyzji administracyjnej, na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży zostali jednocześnie objęci zakazem prowadzenia tej działalności na mocy aktu generalnego¹⁸. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż wymóg uzyskania zezwolenia administracyjnego stanowi technikę prawodawczą, za pomocą której państwo realizuje trzy podstawowe funkcje: ochronną (nadzorczą), regulacyjną i sterującą¹⁹. Zezwolenia administracyjne zaliczane są do aktów uprawniających²⁰ i stanowią instytucje materialnego prawa administracyjnego, polegające na podejmowaniu przez organy administracji publicznej czynności umożliwiających jednostce przejawianie określonych zachowań, bez których zachowania takie byłyby prawnie niedopuszczalne²¹. Istotą typowego zezwolenia administracyjnego jest wiążące ustalenie niezaimplementowania żadnej, dającej się oprzeć na obowiązującym prawie, przeszkody w podjęciu określonej działalności czy innego rodzaju zachowań²². Zdaniem A. Błasia zezwolenie jest formą aktu admi-

¹⁸ Poza zakresem analizy prawnej pozostawiam kwestię formy prawnej wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (rozporządzenie) urągającej podstawowym zasadom konstytucyjnym. Szerzej S. Trociuk, *Rozdział VII Wolność działalności gospodarczej* [w:] *Prawa i wolności w stanie epidemii*, WKP 2021, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31.07.2021 r.) oraz wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 18 marca 2021 r., III SA/Gd 1043/20, LEX nr 3163939, w Bydgoszczy z dnia 26 maja 2021 r., II SA/Bd 779/20, LEX nr 3197603, w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 33/21, LEX nr 3177589, w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1307/20, LEX nr 3169446.

¹⁹ Por. D.R. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 395, tenże *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 177 i n.

²⁰ J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2005, s. 54 i n.

²¹ Por. D.R. Kijowski, *Uprawnienia ...*, s. 384, tenże: *Pozwolenia...*, s. 39 i n.

²² D. R. Kijowski, *Pozwolenia...*, s. 301.

nistracyjnego ustalającego uprawnienia w sferze prawa administracyjnego lub wyrażającego zgodę na dokonywanie przedsięwzięć lub podjęcie czynności dopuszczonej normami prawa administracyjnego²³. W ujęciu formalnym jest to więc dokument stanowiący decyzję administracyjną, natomiast w ujęciu materialnym – władcze oświadczenie woli organu władzy publicznej, stanowiące normę indywidualną i konkretną, będącą źródłem konkretnych uprawnień, konkretnego podmiotu. W przypadku zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych materialną istotą tegoż aktu władzy publicznej jest przyznane przez państwo uprawnienie do sprzedaży napojów alkoholowych w ściśle określony sposób (do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, skonkretyzowanie miejsca sprzedaży). Korzystanie z tego uprawnienia stało się jednocześnie na mocy art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a. przedmiotem obowiązku opłatowego. Wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obejmującym treść zezwolenia w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie epidemii, oznaczało *de facto* czasowe cofnięcie wyrażonej w zezwoleniu zgody na prowadzenie tej działalności lub jej istotnej części (sprzedaży napojów alkoholowych). Stan ten jest porównywalny do ukształtowanej w prawie administracyjnym instytucji tzw. odwołałości subsydiarnej²⁴ decyzji administracyjnej, określanej niekiedy jako „wyłączenie prawa”²⁵. Jej wyrazem normatywnym jest treść art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego²⁶, zgodnie z którym „Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”. Określona w przywołanym przepisie ingerencja w sferę prawną jednostki, polegająca na pozbawieniu jej praw „dobrze” nabytych powiązana została z obowiązkiem władzy publicznej zrekompensowania uszczerbku majątkowego,

²³ A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 309.

²⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowania administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 846.

²⁵ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 408.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000) dalej: k.p.a.

odpowiadającego wysokości szkody rzeczywistej poniesionej przez jednostkę na skutek podjętych działań. Istotną cechą różnicującą sytuację prawną adresata działań podjętych na podstawie art. 161 k.p.a. oraz przedsiębiorców, będących adresatami zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jest czasowy charakter wprowadzonych w związku z pandemią ograniczeń oraz forma „uchylenia” zezwolenia. Tożsamy natomiast jest faktyczny skutek podjętych przez władzę działań w postaci uniemożliwienia korzystania z „dobrze” nabytych praw, stanowiących przyznane na mocy decyzji administracyjnej uprawnienia. Przedsiębiorca w sposób formalny dysponuje zezwoleniem na podejmowanie określonego rodzaju aktywności (sprzedaż napojów alkoholowych), przy czym zezwolenie to na skutek zmiany otoczenia prawnego zostaje wydrążone ze swej merytorycznej treści, jaką stanowi uprawnienie do faktycznego prowadzenia rzeczony działalności.

Ingerencja w sferę prawną jednostki, ukształtowaną m.in. poprzez udzielone jej pozwolenia władzy publicznej, w określonych przypadkach może podlegać kontroli opartej na wzorcu konstytucyjnej i konwencyjnej gwarancji poszanowania własności. Zarówno w oparciu o art. 21 i 64 Konstytucji RP²⁷, jak i o art. 1 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁸ wypracowana została koncepcja szerokiego zakresu znaczeniowego, użytego w art. 21 i 64 Konstytucji RP pojęcia własności i innych praw majątkowych, jak i użytego w art. 1 Protokołu pojęcia mienia. Szczególnie w tym drugim przypadku wyraźnie dostrzegalna jest ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kierunku objęcia pojęciem mienia również określonych praw wynikających z licencji i zezwoleń. Licencje i zezwolenia same w sobie nie stanowią mienia gwarantowanego przez Konwencję, podlegają one jednak ochronie wtedy, gdy są ściśle związane z interesami ekonomicz-

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁸ Protokół nr 1 do Konwencji Europejskiej Praw Człowieka z 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

nymi, wynikającymi z prowadzonej działalności, czyli gdy stanowią jeden z podstawowych czynników warunkujących dalsze jej kontynuowanie²⁹.

3. Szczególne rozwiązania w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Jednym z elementów polityki państwa ukierunkowanych na niwelowanie negatywnych skutków pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 było wprowadzenie szczególnych rozwiązań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Podstawowym aktem normatywnym w tym zakresie jest, wielokrotnie nowelizowana, ustawa z dnia 2 marca 2020 r.³⁰ Nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r.³¹, z dniem 24 czerwca 2020 r., do ustawy o szczególnych rozwiązaniach dodany został art. 31zzca, wprowadzający potencjalne mechanizmy korygujące obowiązek opłatowy w zakresie opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz art. 15qc umożliwiający wydatkowanie środków pozyskanych z opłat na cele związane z przeciwdziałaniem epidemii. Dopuszczając możliwość wydatkowania środków pozyskanych z opłat na cele związane z przeciwdziałaniem epidemii, ustawodawca pozbawił przedmiotowe opłaty, charakterystycznego dla tego typu danin publicznych, elementu odpłatności, odzwierciedlone-

²⁹ Sprawa Tre Traktörer AB przeciwko Szwecji, wyrok z 7 lipca 1989 r., Publ. ECHR, seria A, nr 159. W przedmiocie poszanowania mienia podmiotów gospodarczych zob. także: wyrok ETPC z dnia 16 października 2018 r., 21623/13, KÖNYV-TÁR KFT I INNI v. WĘGRY, LEX nr 2569605.

³⁰ Ustawa 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. 1842 ze zm.), zwana dalej ustawą o szczególnych rozwiązaniach lub określana skrótem u.s.r.

³¹ Ustawa 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-19 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1072 ze zm.).

go w obowiązku partycypowania przez przedsiębiorcę w ponoszeniu kosztów społecznych spożywania alkoholu.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 31z zca u.s.r. zostało udzielone radzie gminy upoważnienie do fakultatywnego: 1) zwolnienia 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., 2) przedłużenia terminu na jej wniesienie do 31 grudnia 2020 r., 3) w przypadku zwolnienia z opłaty – przyznania zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za rok 2020 w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.³² Upoważnieniem tym zostały objęte wyłącznie opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Tak, jak już wskazano, zgodnie z udzielonym upoważnieniem podjęcie przez radę gminy przedmiotowych uchwał jest fakultatywne. Gminie jako beneficjentowi środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych została pozostawiona daleko idąca swoboda w zakresie zarówno wprowadzenia zwolnień, jak i ewentualnego rozstrzygnięcia co do zwrotu uiszczonych opłat.

Dokonując analizy wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań, należy wskazać, iż udzielone radzie gminy upoważnienie zawiera błąd (wadliwe odwołanie do nieistniejącego art. 11i ust. 1 u.w.t.p.a.), który został usunięty dopiero z dniem 26 stycznia 2021 r. w wyniku nowelizacji ustawy³³. Brak jednoznacznej podstawy prawnej do wydania przez organ samorządowy aktu wykonawczego do ustawy, a taki charakter ma niewątpliwie przedmiotowa uchwała, może w przyszłości budzić uzasadnione wątpliwości co do ważności podejmowanych przez rady gmin w okresie od 24 czerwca 2020 r. do 25 czerwca 2021 r. uchwał.

³² Nowelizacją ustawy o szczególnych rozwiązaniach, dokonaną ustawą 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 ustaw (Dz.U. poz. 159), upoważnienie rady gminy do zwolnienia z opłaty odnosi się również do 2021 r.

³³ Ustawa 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 ustaw (Dz.U. poz. 159).

Odnosząc się do przyjętych przez ustawodawcę merytorycznych rozwiązań, należy podkreślić ich nieadekwatność do zaistniałej na skutek podjętych przez władze publiczne działań sytuacji prawnej adresatów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Jak wskazano w pkt 2 niniejszego opracowania, wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zakaz wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej stanowił władczą ingerencję w sferę praw przedsiębiorców, polegającą na czasowym pozbawieniu ich możliwości korzystania z uprawnień, przyznanych uprzednio w drodze decyzji administracyjnych (zezwoleń). Utrzymanie w zaistniałej sytuacji ustawowego obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z przedmiotowego zezwolenia w okresie, w którym państwo jednocześnie prawo do korzystania z tego zezwolenia uchyliło, godzi w podstawowe zasady państwa prawnego, w tym w szczególności w zasadę zaufania obywateli do władzy publicznej. Przyznając organowi stanowiącemu gminy prawo uchylecia obowiązku opłatowego i ewentualnego zwrotu uiszczonej opłaty, ustawodawca uznał prymat ochrony interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego kosztem ochrony uzasadnionych interesów przedsiębiorców. Ustawodawca jednocześnie zaprzeczył całkowicie istocie opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zrywając związek tej opłaty z faktyczną i prawną możliwością korzystania z uprawnień wynikających z udzielonych zezwoleń oraz przekierowując pozyskane środki na pokrycie kosztów walki z pandemią, przesądzając tym samym o stricte podatkowym charakterze analizowanych należności.

4. Wnioski końcowe

Jak słusznie zauważa A. Bień-Kacała, „ustawodawca daninowy, czyli autorytet nakładający daninę publiczną, powinien wykazać się szczególną uczciwością względem społeczeństwa”³⁴. Uczciwość ta jest z jednej strony fundamentem demokratycznego państwa prawa opartego na zaufaniu

³⁴ A. Bień-Kacała, *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 541.

obywateli do instytucji państwa, z drugiej gwarantem poszanowania prawa i instytucji publicznych przez podmioty administrowane. Uczciwość ta nabiera szczególnego wymiaru w sytuacjach nadzwyczajnych, wyjątkowych, gdy podejmowane przez władze decyzje i rozstrzygnięcia determinowane i uzasadniane są poprzez odwołanie do najwyższych dóbr, jakimi są życie i zdrowie ludzkie. Uczciwości tej niewątpliwie zabrakło polskiemu ustawodawcy w odniesieniu do sytuacji prawnej przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w związku z ogłoszeniem stanu epidemii. Abstrahując od niedopuszczalnej formy wprowadzenia faktycznego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, nie sposób pogodzić istoty opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z faktycznym uchYLENIEM, z mocy prawa, uprawnienia do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Wprowadzenie do ustawy o szczególnych rozwiązaniach przepisu upoważniającego organy stanowiące gminy do fakultatywnego zwolnienia z obowiązku opłatowego w istocie rzeczy potwierdziło stanowisko ustawodawcy co do istnienia tego obowiązku w stanie prawnym wykluczającym faktyczną możliwość korzystania z udzielonego zezwolenia. Stan ten w sposób oczywisty godzi w system dóbr i wartości konstytucyjnych oraz pozostaje w sprzeczności z istotą analizowanego obowiązku opłatowego, którego przedmiotem jest korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, rozumiane jako realne prawo do tej sprzedaży³⁵.

Bibliografia:

- Bach S., A. Matkowski, *Ustalenie i pobór opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 30–40.
- Bień-Kacała A., *Uczciwość ustawodawcy daninowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 541–549.
- Błaś A. [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Brzezicki T., *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawna*, TNOiK, Toruń 2019.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe*, TNOiK, Toruń 1999.

³⁵ Por. wyrok NSA z 20 sierpnia 2020 r., II GSK 518/20 (CBOSA).

- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Gdańsk 2007.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa 1995.
- Jaśkiewiczowa J., *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce*, [w:] Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1964.
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Temida 2, Białystok 2000.
- Kijowski D.R., *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, t. 7, Prawo administracyjne materialne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Kirchhof F., *Die Höhe der Gebühr*, C.H. Beck, Berlin 1981.
- Matan A. [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowania administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Mirek I., *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Łódź 1999.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, PWN, Warszawa 1970.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Szalewska M., *Oплата за korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003.
- Tipke K., *Steuerrechtsordnung*, T. III, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 1993.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, WKP 2021, System Informacji Prawnej LEX (dostęp: 31.07.2021 r.).