

*Marek Lewicki**

MATERIALNE ASPEKTY KOMPETENCJI PRAWOTWÓRCZYCH GMIN W ŚWIETLE ZNOWELIZOWANEJ USTAWY O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI

Streszczenie. Celem artykułu jest przybliżenie i analiza wybranych aspektów zmian w zakresie prawotwórczych kompetencji gmin na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Podkreślić należy, iż kompetencje te należą do kluczowych instrumentów służących realizacji założeń ustawy, stąd każda zmiana prawa w tym zakresie wymaga szczególnej uwagi. W artykule podjęto próbę określenia zarówno możliwości wynikających z obowiązującego prawa, jak i ograniczeń w kształtowaniu przez organy gmin treści rozstrzygnięć prawotwórczych, podejmowanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, przeciwdziałanie alkoholizmowi, kompetencje prawotwórcze, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

1. WPROWADZENIE

Wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.; dalej: u.alk. lub ustawa) stanowi kompleksową regulację prawną, stworzoną przez ustawodawcę z zamiarem wprowadzenia prawnych i instytucjonalnych podstaw sprzyjających przeciwdziałaniu zjawisku uzależnienia od alkoholu oraz minimalizowaniu jego skutków. Zasadność aktywności prawodawcy i działań podejmowanych w tym zakresie zarówno przez organy władzy publicznej (w szczególności zaś przez administrację publiczną), jak i podmioty niepubliczne nie powinna budzić wątpliwości, zważywszy na zdrowotne, społeczne oraz ekonomiczne niekorzystne skutki uzależnienia od alkoholu, dotyczące samych uzależnionych, członków ich rodzin, a także dalsze otoczenie społeczne.

Skuteczne zapobieganie zjawisku uzależnienia od alkoholu oraz wynikających z niego skutków jako zadanie władz publicznych realizowane musi być wielotorowo i z wykorzystaniem różnych instrumentów oddziaływania prawnego. Założenie to znalazło odzwierciedlenie w wielości zadań, nałożonych przez

* Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Administracyjnego, mlewicki@wpia.uni.lodz.pl.

ustawodawcę na organy administracji publicznej. Wyrażone w art. 1 u.alk. polegają przede wszystkim na podejmowaniu działań zmierzających do: ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, zapobiegania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, działań na rzecz trzeźwości w miejscu pracy oraz wspierania w tym zakresie inicjatyw organizacji społecznych i zakładów pracy (ust. 1). Ponadto organy te mają obowiązek: popierania tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, wpływania na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielania pomocy ich rodzinom, zapewniania warunków sprzyjających funkcjonowaniu tych organizacji (ust. 2), a także współpracy z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (ust. 3). Realizacja tych zadań wiąże się z aktywnością administracji, zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej, oraz z wykorzystaniem całego spektrum form prewencji, w szczególności aktów normatywnych, aktów administracyjnych, czynności faktycznych, działalności społeczno-organizatorskiej (szerzej zob. Budzisz, Jaworska-Dębska, Właźlak 2009a, *passim*; Budzisz, Jaworska-Dębska, Właźlak 2009b, *passim*).

Zważywszy na przywołane zadania administracji publicznej, zgodzić należy się z wyrażonym w literaturze przedmiotu poglądem, iż nie powinny być one rozpatrywane w kontekście podstawowych założeń regulacji ustawy alkoholowej. Efektem ich realizacji winna być realizacja celu zasadniczego, który można określić jako ukształtowanie społeczeństwa spożywającego napoje alkoholowe w sposób umiarkowany (Jaworska-Dębska 1995, 187), a zatem nieprowadzący do niepożądanych skutków. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wskazane zadania w różnym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia tego celu.

Przedmiot niniejszych rozważań już w tym miejscu skłania do podkreślenia jednej kwestii. Otóż, niezależnie od zdecydowanej dominacji w aktywnościach podejmowanych na podstawie u.alk. ukierunkowania ich na przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz jego (przede wszystkim społecznym) skutkom, niektóre z przewidzianych kompetencji o charakterze reglamentacyjnym, w szczególności prawotwórczych, ustanowione zostały, aby ochronić inne wartości, jakimi są bezpieczeństwo i spokój publiczny, które mogą być zagrożone przez zachowania osób spożywających napoje alkoholowe.

Bezpośrednim asumptem do podjęcia rozważań na temat wskazany w tytule opracowania jest uchwalenie i wejście w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 310)¹.

¹ Ustawa ta weszła w życie w dniu 9 marca 2018 r. W dalszych rozważaniach, zwłaszcza w kontekście podkreślenia zakresu omawianych zmian, dokonywane będą odniesienia i porównania

W obrębie zmian dokonanych w u.alk. akt ten przede wszystkim zmodyfikował treść i zakres prawotwórczych kompetencji samorządu gminnego (rad gmin) przewidzianych w u.alk., istotnie je rozszerzając. Bliższa i wszechstronna analiza tych kompetencji jest zasadna głównie z uwagi na szczególne znaczenie, jakie akty prawa miejscowego wydawane przez organy gmin na podstawie u.alk. odgrywają w kontekście realizacji wskazanych celów i zadań administracji publicznej, przede wszystkim zaś ograniczenia dostępności napojów alkoholowych. Niezależnie od tego nowe regulacje stanowią również dobry pretekst do sformułowania kilku bardziej uniwersalnych refleksji, dotyczących wybranych problemów prawotwórczości administracji. W celu uporządkowania wywodu rozważania zostaną podzielone z uwzględnieniem podstawowych kwestii związanych z materialnymi aspektami tworzenia prawa miejscowego przez organy gmin w oparciu o upoważnienia wynikające z u.alk. Jednocześnie ograniczone zostaną one przez to wyłącznie do kwestii dotyczących treści upoważnień prawotwórczych. Pominięte w niniejszym opracowaniu będą, skądinąd nie mniej ważne, kwestie proceduralnych uwarunkowań wydawania tych aktów, zagadnienia techniczno-legislacyjne, a także – co ma związek ze zmianą przepisów upoważniających i normatywną koniecznością „zastąpienia” dotychczasowych aktów nowymi – kwestie temporalno-walidacyjne². Co ważne, przedmiotem analiz nie będzie przy tym ocena trafności obowiązujących rozwiązań legislacyjnych z punktu widzenia realizacji celów ustawy oraz właściwego wyważenia dopuszczalnej ingerencji prawodawcy lokalnego w swobodę działalności gospodarczej oraz praw i wolności jednostki (w których mieści się również spożywanie napojów alkoholowych). Odnosić się one będą do *stricte* prawnych aspektów tych kompetencji i warunków ich legalnej realizacji.

Odnosząc się do przedmiotowego zakresu prawotwórczych kompetencji organów samorządu gminnego i antycypując dalsze ustalenia, stwierdzić należy, iż w tym względzie nastąpiły istotne zmiany idące w kierunku uszczegółowienia i uelastycznienia normatywnego oddziaływania gmin w sferze dostępności

z dotychczasowym stanem prawnym w tym zakresie. W związku z powyższym z tymi zwrotami (dotychczasowy/wcześniejszy stan prawny, dotychczasowa/wcześniejsza treść regulacji/przepisu) utożsamiać należy stan prawny, bezpośrednio poprzedzający stan prawny ukształtowany w związku z wejściem w życie wskazanej ustawy.

² Znaczenie tego aspektu realizacji znowelizowanych upoważnień do wydawania aktów prawa miejscowego przez rady gmin wynika przede wszystkim z art. 4 ustawy nowelizującej. Mianowicie dotychczasowe uchwały rad gmin, wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Oznacza to, iż bezczynność w realizacji kompetencji prawotwórczej wynikającej ze znowelizowanych upoważnień, polegająca na niewprowadzeniu w życie uchwał do dnia 9 września 2018 r., skutkować będzie stanem anomii w zakresie wynikającym z treści tych upoważnień. Efektem tego, zważywszy na rolę tych regulacji, będzie przede wszystkim niedopuszczalność wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

napojów alkoholowych, umożliwiające im, jak się wydaje, w pełniejszym stopniu realizację celów u.alk.

Na gruncie ustawy, tak w dotychczasowym, jak i w obowiązującym stanie prawnym, stanowione przez gminy akty normatywne (akty prawa miejscowego) wiązać należy przede wszystkim z wypełnieniem zadania polegającego na podejmowaniu działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (art. 1 ust. 1 ustawy). Akty te, z istoty swojej mające charakter reglamentacyjny, pozwalają zapewnić jego realizację, najogólniej rzecz ujmując, w drodze ograniczenia dostępności napojów alkoholowych i możliwości ich spożywania. Zważywszy na treść upoważnień prawotwórczych, stwierdzić należy, iż przyczyniają się (mogą się przyczynić) do tego w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez reglamentację – w zakresie wynikającym z treści upoważnień – możliwości i warunków podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Po drugie, w drodze wprowadzenia miejscowych zakazów podejmowania określonych zachowań związanych z napojami alkoholowymi. Drugi aspekt znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w kompetencjach przyznanych radom gmin art. 14 ust. 2b oraz ust. 6.

2. AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO WYDAWANE NA PODSTAWIE ART. 12 USTAWY

2.1. Wprowadzenie, dotychczasowy stan prawny

Kompetencje prawotwórcze gmin w pierwszym obszarze – oddziaływania w sferze gospodarczej – uregulowane zostały, jak wspomniano, w art. 12 u.alk. i związane są z faktem objęcia przez ustawodawcę prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych szczególną formą reglamentacji, polegającą na wymogu uzyskania zezwolenia. Podobną formą reglamentacji objęta jest działalność polegająca na obrocie hurtowym napojami alkoholowymi, ale tej sfery prawotwórstwo lokalne nie obejmuje (zob. art. 9 i nast. u.alk.). Pomijając w tym miejscu szczegółową analizę problematyki wydawania tych zezwoleń (reguluje ją przede wszystkim art. 18 u.alk.), należy jednak zwrócić uwagę na istotny dla dalszych rozważań ich aspekt przedmiotowy. Otóż zgodnie z art. 18 u.alk. zezwolenia – organem zezwalającym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydawane są oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych: 1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 3) powyżej 18% zawartości alkoholu (ust. 1 i 3). Zezwolenie rozstrzyga zatem zarówno o rodzaju sprzedawanych napojów alkoholowych (w kontekście procentowo określonej zawartości alkoholu), jak i o dopuszczonej „formule” ich sprzedaży (sprzedaż z przeznaczeniem do spożycia poza bądź w miejscu

sprzedaży – dalej zwane odpowiednio: zezwoleniami lokalowymi oraz zezwoleniami sklepowymi).

W świetle zasygnalizowanego wymogu uzyskania zezwolenia i zasadniczo niezmienionych ustawowych przesłanek ich wydawania przez organy wykonawcze gmin istotny wpływ na zakres prowadzenia działalności w tym przedmiocie mają akty prawa miejscowego wydawane przez rady gmin na podstawie upoważnień zawartych w art. 12 u.alk. W dotychczasowym stanie prawnym obejmowały one obowiązek ustalenia dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia zarówno poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży (ust. 1) oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (ust. 2). Wpływ stanowionych w ten sposób regulacji na sposób rozstrzygnięcia indywidualnych spraw w przedmiocie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych usankcjonowany został, wynikającą z art. 18 ust. 3a u.alk., przesłanką wydania zezwolenia, jaką jest uzyskana w toku postępowania administracyjnego pozytywna opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: komisja) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży ze wspomnianymi uchwałami.

Na marginesie głównego wątku rozważań nie sposób nie wyrazić refleksji, iż mimo nowelizacji art. 12 u.alk. i przedmiotu podejmowanych na jego podstawie prawotwórczych rozstrzygnięć rad gmin wskazana przesłanka pozostała zasadniczo niezmieniona, pozostawiając aktualną kwestię racjonalności tego sposobu weryfikowania zgodności zamierzenia wnioskującego o zezwolenie przedsiębiorcy z powszechnie obowiązującym prawem warunkującym udzielenie zezwolenia. Wydaje się bowiem, iż nie ma racjonalnych przesłanek, natury tak materialnej, jak i procesowej, uzasadniających wyposażenie w wyłączną kompetencję w zakresie zajęcia stanowiska (w formie wiążącej organ wydający zezwolenie opinii) w przedmiocie zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z prawem miejscowym przez inny podmiot (komisję), wyłączając tę kwestię z zakresu ustaleń dokonywanych przez organ prowadzący postępowanie główne (organ wykonawczy gminy). Przewidziane w ustawie rozwiązanie niepotrzebnie – w przekonaniu autora – komplikuje postępowanie, w szczególności rodząc niebezpieczeństwo jego przedłużenia. Opinia gminnej komisji wydawana jest w trybie współdziałania uregulowanego obecnie w art. 106 i 106a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.; dalej: k.p.a.), ze wszystkimi konsekwencjami potencjalnej beczynności czy przewlekłości komisji dla możliwości rozstrzygnięcia sprawy. Pogląd ten uzasadnia przede wszystkim niedostrzeżenie przez autora szczególnych predyspozycji natury formalno-kompetencyjnej komisji do wypowiedzania się we wspomnianej kwestii w porównaniu z organem (w praktyce działającymi z jego upoważnienia pracownikami urzędu) wydającym zezwolenie. Ponadto zaś podnieść należy, iż przedmiot opinii ograniczony został do oceny zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami, których treść (o czym niżej) sprawia, że zajmujący

stanowisko organu współdziałający zasadniczo pozbawiony został jakiegokolwiek luzu decyzyjnego, a ujęte w postaci opinii rozstrzygnięcie ma charakter typowo związany, co przy założeniu właściwie zredagowanych uchwał nie stwarza szczególnie trudnych przypadków, zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i faktycznej, uniemożliwiających (bądź stwarzających szczególnie wysokie ryzyko wadliwych ustaleń w tym zakresie) powierzenie oceny wniosków w tym przedmiocie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Upraszczając, stwierdzić można, że w świetle zarysowanego kontekstu normatywnego wplecenie w postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia konieczności wymogu uzyskania stanowiska (pozytywnej opinii) komisji nie wnosi istotnej wartości dodanej do postępowania, wzbogacając procesową wiedzę organu o elementy trudne lub niemożliwe do ustalenia z uwagi na jego kompetencyjne ograniczenia i umożliwiając mu wydanie legalnego i trafnego rozstrzygnięcia w sprawie. Trudno w tym świetle wskazać dostateczne uzasadnienie dalszego obowiązywania tego rozwiązania.

Jak już wspomniano, dotychczasowe kompetencje rad gmin w zakresie regulamentacji działalności gospodarczej w dziedzinie sprzedaży napojów alkoholowych były istotne, aczkolwiek, zważywszy na treść przepisów upoważniających, stosunkowo nieelastyczne. Polegały na prawnym obowiązku uregulowania dwóch kwestii – liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (dalej: uchwała limitowa) oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów (dalej: uchwała lokalizacyjna). Należy przy tym podkreślić, iż oba upoważnienia miały charakter obligatoryjny w tym sensie, że unormowanie obu spraw było prawnym obowiązkiem rad gmin. Przez lata obowiązywania i stosowania wymienionych upoważnień wypracowane zostały i utrwaliły się w praktyce, przy wydatnym udziale organów nadzoru oraz orzecznictwa sądownoadministracyjnego, określone standardy korzystania z tych kompetencji (zob. Krakala, Wąsowska 2012, *passim*). Pomijając bliższą prezentację, z uwagi chociażby na ich w części historyczny walor, podkreślić jednak należy ich rolę w urzeczywistnianiu założeń regulacji alkoholowej.

Podstawowym i poniekąd oczywistym celem uchwał limitowych było (w znolizowanej wersji upoważnienia do ich stanowienia jest podobnie) ograniczenie dostępności napojów alkoholowych. Dotychczasowa treść art. 12 ust. 1 u.alk. pozwalała na wiązanie omawianego instrumentu dodatkowo z możliwością realizacji innych jeszcze celów wymienionych w art. 1 ust. 1 u.alk. Wskazać tu można mianowicie zmianę struktury spożywania napojów alkoholowych oraz zmianę obyczajów ich spożywania. Pierwszy z nich, którego istotą jest oczywiście preferencja dla napojów o niskiej zawartości alkoholu jako mniej uzależniających i szkodliwych, realizowany był niejako automatycznie, poprzez wyłączenie z przedmiotowego zakresu uchwał limitowych punktów sprzedaży piwa, w związku z czym rady gmin nie miały żadnego wpływu na liczbę punktów sprzedaży oferujących wyłącznie piwo, funkcjonujących na terenach gmin, choć sprzedaż tego rodzaju napoju alkoholowego była i nadal jest objęta wymogiem posiadania odpowiedniego zezwolenia

(zob. art. 18 ust. 3 pkt 1 u.alk.). Podkreślenia przy tym wymaga, że w związku z faktem uczynienia przedmiotem określonego w omawianej uchwale limitu liczby punktów sprzedaży rady gmin pozbawione były możliwości bezpośredniego wpływania w ten sposób na strukturę sprzedawanych w tych punktach napojów alkoholowych. W każdym z punktów bowiem mogła być prowadzona, oczywiście po uzyskaniu odpowiednich zezwoleń, sprzedaż wszystkich rodzajów napojów alkoholowych (chodzi tu o kwestię procentowej zawartości alkoholu w napoju alkoholowym). Od woli przedsiębiorców zależało zatem, czy w mieszczących się w ustalanych uchwałami rad gmin limitach punktach sprzedaży sprzedawane będą napoje o niskiej czy wysokiej zawartości alkoholu (w punktach sprzedaży oferowany jest często cały asortyment takich napojów). Z kolei możliwość zmiany obyczajów w zakresie spożywania napojów alkoholowych, którą, poza dążeniem do spożywania ich w ograniczonych ilościach, wiązać można z preferowaniem spożywania tych napojów w lokalach gastronomicznych (wyrażając to językiem ustawodawcy – w punktach sprzedaży tych napojów przeznaczonych do ich spożycia w miejscu sprzedaży – po uzyskaniu zezwolenia lokalowego), wynika z założenia konieczności ustalania w uchwałach limitowych *de facto* dwóch limitów: wskazującego liczbę punktów sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz wskazującego liczbę punktów sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, zawartego w dotychczasowej treści art. 12 ust. 1 u.alk. Tak realizowana kompetencja prawotwórcza winna stanowić prawnie wiążące uzewnętrznienie preferencji lokalnego prawodawcy w zakresie docelowej struktury rodzajowej punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Stwierdzić przy tym należy, iż, choć w większości przypadków rady gmin w istocie ustalały w swych uchwałach dwa limity, incydentalnie zdarzały się przypadki określania w przedmiotowej uchwale jednego (łącnego) limitu³. Abstrahując od skądinąd bardzo ważnej kwestii zgodności z treścią upoważnienia (a zatem i z prawem) takiego rozwiązania normatywnego, podkreślić należy, iż stanowiło ono wyraz rezygnacji prawodawcy lokalnego z realizacji jednego z ustawowych zadań służącego celom u.alk.

Dopełniając powyższą ogólną charakterystykę upoważnienia do wydania uchwały limitowej, dodać należy, iż nie przewidywało ono możliwości podziału ogólnego limitu (limitów) na obszary mniejsze niż gmina – w kontekście niedopuszczalności wywodzenia takiej możliwości w drodze domniemania, w jego świetle limity mogły być ustanawiane w związku z tym wyłącznie dla obszaru całej gminy⁴.

³ Zob. np. uchw. nr V/26/15 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Mysłakowice miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 962).

⁴ Zob. np. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2015 r., III SA/Wr 491/15, LEX nr 1958345; wyr. WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., III SA/Kr 1557/15, LEX nr 2027363.

Z kolei nieobjęta ostatnią nowelizacją u.alk. kompetencja do wydawania uchwał lokalizacyjnych, zważywszy na wypracowane standardy orzecznicze, obejmuje przede wszystkim normatywne określenie rozmieszczenia punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w terenie, w szczególności ich usytuowanie względem miejsc uznanych przez radę gminy za uzasadniające ich ochronę przed zagrożeniami, jakie może nieść za sobą bliskość tych punktów. Nie ulega wątpliwości, iż uchwały lokalizacyjne realizują przede wszystkim funkcję ochronną wobec wskazanych w nich miejsc i obiektów (chodzi przy tym oczywiście również o ochronę osób przebywających w tych miejscach i obiektach), których bezpośrednie otoczenie, z uwagi na ich charakter oraz osoby w nich przebywające czy z nich korzystające, powinno pozostać wolne od punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Niewysłowionym przez ustawodawcę *expressis verbis*, aczkolwiek oczywistym uzasadnieniem omawianej kompetencji jest negatywne oddziaływanie funkcjonowania tych punktów i związana z nimi łatwiejsza (z uwagi na ich bliskość) możliwość nabycia alkoholu, jego spożywania, jak również sama możliwość obserwowania przez przebywających w miejscach chronionych osób spożywających napoje alkoholowe lub znajdujących się w stanie nietrzeźwości. W kontekście realizacji funkcji ochronnej nie bez znaczenia jest także potencjalnie większe zagrożenie dochodzenia do przypadków zakłóceń spokoju i porządku publicznego w miejscach i okolicach miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Ich występowanie w pobliżu miejsc i obiektów chronionych powinno być również uwzględniane przy kształtowaniu uchwał lokalizacyjnych, przede wszystkim stanowiących normatywny trzon ich unormowań – określaniu katalogu tychże obszarów oraz minimalnej odległości od nich dopuszczalnego usytuowania miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁵.

2.2. Przedmiot i zakres dokonanych zmian

2.2.1. Uchwały limitowe

Dokonana ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. nowelizacja art. 12 u.alk. objęła przede wszystkim kompetencje dotyczące stanowienia uchwał limitowych. Jak już wspomniano, treść przepisu upoważniającego do wydawania uchwał lokalizacyjnych nie uległa zmianie, choć zawarta jest obecnie w ust. 3, a nie jak dotychczas w ust. 2, art. 12 ustawy. W zasadniczy sposób zmieniony został przede wszystkim przedmiot ich regulacji, który stanowi obecnie ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Co więcej jednak, w świetle znowelizowanego ust. 1 art. 12 ustawy utrzymany został nie tylko obligatoryjny charakter kompetencji do wydawania uchwał limitowych w ogóle. Dodatkowo, rady gmin

⁵ Z bogatego orzecznictwa w tym zakresie zob. np. wyr. NSA z dnia 22 marca 2017 r., II GSK 1497/15, CBOSA; wyr. WSA w Łodzi z dnia 28 grudnia 2017 r., III SA/Łd 755/17, CBOSA; wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 listopada 2015 r., II SA/Go 726/15, CBOSA.

zobligowane zostały do ustalania w uchwałach limitowych odrębnych limitów zezwoleń dla: 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy, 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (zezwoleń lokalowych) oraz 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (zezwoleń sklepowych). W porównaniu z dotychczasową regulacją w tym zakresie dosyć wyraźnie rysuje się sygnalizowany wyżej aspekt uelastycznienia regulacji zawartych w uchwałach limitowych, umożliwiających radom gmin bardziej selektywną i ukierunkowaną reglamentację działalności w przedmiocie sprzedaży napojów alkoholowych. Przedmiotem obowiązkowej regulacji prawotwórczej została bowiem objęta kwestia możliwych do wydania pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z koniecznym uwzględnieniem, znajdującym odzwierciedlenie w odrębnych limitach, kategorii wydawanych zezwoleń, wyróżnianych z uwagi na dopuszczoną zawartość alkoholu w sprzedawanych napojach oraz dopuszczalne miejsce ich spożycia. Niewątpliwie właściwe korzystanie z tak ukształtowanej kompetencji prawotwórczej umożliwi w pełniejszy sposób realizację ustawowych zadań gmin wynikających z ustawy, a także uwzględnienie uwarunkowań lokalnych, determinujących działania określone postanowieniami gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które stanowią swego rodzaju wytyczne ograniczające swobodę rad gmin w określaniu przedmiotowych limitów (zob. art. 12 ust. 7 ustawy).

Zważywszy na ograniczone ramy opracowania oraz objęcie zamierzeniem autora przedstawienia kwestii najistotniejszych, pominięta zostanie wszechstronna i pogłębiona analiza merytorycznych aspektów podejmowania uchwał limitowych. W kontekście powyższego kilka kwestii jednak wymaga podkreślenia. Po pierwsze, brak obecnego w dotychczasowej treści art. 12 ust. 1 wyłączenia sprawa, iż limitami ustalonymi w przedmiotowej uchwale objęta została również sprzedaż piwa, przez co prawodawca gminny uzyskał wpływ nie tylko na określanie zasad usytuowania punktów sprzedaży piwa (uchwałą lokalizacyjną, która obejmowała i nadal obejmuje te punkty), ale także ich liczby na terenie gminy. Stanowi to wyraz intencjonalnego działania prawodawcy, który uznał potrzebę ograniczenia dostępności również piwa przez limitowanie zezwoleń na jego sprzedaż, akceptując wyrażony w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy argument odwołujący się do zdecydowanej dominacji spożycia alkoholu w postaci tego właśnie napoju alkoholowego, nadto zaś jego atrakcyjności (ze względów ekonomicznych oraz większej społecznej tolerancji jego spożywania) dla młodzieży (Poselski projekt ustawy 2017). Po drugie, jeszcze raz zaznaczyć należy bezwzględny charakter obowiązku określenia wszystkich wskazanych wyżej limitów. Stanowcza wola ustawodawcy zobowiązania rad gmin do ich ustalenia przesądza o tym, że brak w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 (a także, o czym dalej, ust. 2) ustalenia choćby jednego z nich skutkuje jej istotną wadliwością w postaci pominięcia prawodawczego, uzasadniając stwierdzenie jej nieważności przez właściwy organ

(organ nadzoru bądź sąd administracyjny) w całości. Po trzecie wreszcie, kontekst obowiązku ustalenia kilku limitów czyni aktualną kwestię odpowiedniego stosowania przy korzystaniu z tej kompetencji wykształconego, przede wszystkim w orzecznictwie sądowym, na gruncie wykładni dotychczasowej treści art. 12 ust. 1 ustawy, zakazu ustalania limitu na poziomie „0”⁶. Wydaje się, iż nowelizacja tego przepisu niczego w tym zakresie nie zmieniła. Co więcej, dla uzasadnienia tego stanowiska wystarczająca zdaje się być obecnie jego literalna wykładnia (przypomnieć należy, iż wspomniany zakaz wywodzony był dotychczas w dużej mierze z celowościowej wykładni art. 12 ust. 1 ustawy). Treścią ustanowionej w nim kompetencji jest bowiem ustalenie „maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych”, co zdaje się jednoznacznie wykluczać określenie jej na poziomie „0” (wszak, skoro mowa jest o liczbie maksymalnej, to założyć należy istnienie liczby mniejszej od niej, co przy liczbie 0 jako limicie zezwoleń nie byłoby możliwe). Co przy tym ważne, teza ta odnosi się do wszystkich ustalanych w uchwale limitów – żaden z nich nie może być ustalony na takim poziomie.

2.2.2. „Rejonizacja” regulacji normatywnych

Istotnym *novum* wprowadzonym przez ustawodawcę w kontekście gminnych regulacji limitowych jest możliwość ich „rejonizacji” przewidziana w art. 12 ust. 2 ustawy. Przepis ten dopuszcza bowiem ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń, ujętych w limity, o których mowa w ust. 1, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Regulacja ta docelowo umożliwia, zważywszy na wspomnianą wyżej wielość limitów, zróżnicowanie „zagęszczenia” punktów sprzedaży napojów alkoholowych, dominującego ich rodzaju (sklepy, lokale), a także dominującego rodzaju sprzedawanych w nich napojów alkoholowych na poszczególnych fragmentach terytorium gminy (jednostkach pomocniczych). Może to być szczególnie przydatny instrument, chociażby w przypadku woli władz gmin, zwłaszcza miejskich, uwolnienia ich określonych obszarów (np. centrów miast) od nadmiaru sklepów sprzedających alkohol na rzecz placówek gastronomicznych bądź też ograniczenia w określonych rejonach możliwości nabywania napojów o wysokiej zawartości alkoholu.

Abstrahując od oceny rzeczywistej przydatności tej kompetencji, dla pełniejszej realizacji celów ustawy (i odzwierciedlenia w niej specyfiki warunków i potrzeb lokalnych) podkreślić można pewne kwestie natury ogólnej wpływające na jej stosowanie.

W pierwszej kolejności podnieść należy zasadniczo fakultatywny charakter „rejonizacji” limitów zezwoleń. W świetle treści art. 12 ust. 2 jest to oczywiste. Fakultatywność analizowanego instrumentu związana jest dodatkowo z faktem, iż warunkiem jego zastosowania jest istnienie w danej gminie jednostek

⁶ W tym zakresie zob. np. wyr. NSA z dnia 21 maja 1997 r., SA/Rz 145/97, CBOSA; wyr. WSA w Rzeszowie z dnia 2 kwietnia 2009 r., II SA/Rz 160/09, CBOSA.

pomocniczych (co najmniej jednej). Przedmiotowe limity zezwoleń mogą być bowiem ustalane „odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy”. Brak wcześniejszego ustanowienia tych jednostek oczywiście uniemożliwia zastosowanie tej kompetencji, ustawodawca nie dopuszcza bowiem w takiej sytuacji dokonania podziału terytorium gminy na rejony specjalnie na użytek regulacji limitowej. Kolejna kwestia wiąże się z zakresem dopuszczonej rejonizacji i może zostać ujęta w pytaniu: czy w sytuacji istnienia w gminie co najmniej dwóch jednostek pomocniczych (tym bardziej zaś utworzenia tych jednostek na obszarze całej gminy) rada gminy, chcąc skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 2 ustawy, może ustanowić limity dla niektórych (wybranych) jednostek pomocniczych, czy też musi ustanowić limity dla wszystkich istniejących w dacie podejmowania uchwały jednostek. W przekonaniu autora opowiedzieć należy się za pierwszą opcją. Zważywszy na to, iż nie pozostaje ona w sprzeczności z literalnym brzmieniem analizowanego przepisu i nie jest rezultatem niedopuszczalnego domniemywania kompetencji prawotwórczych, dodatkowo wzmacnia ją odwołanie do wykładni celowościowej i *ratio legis* przedmiotowej regulacji. Wydaje się bowiem, iż wprowadzenie możliwości rejonizacji ingerencji prawodawczej, ograniczającej liczbę wydawanych zezwoleń, jest wyrazem dostrzeżenia przez ustawodawcę potrzeby skutecznego oddziaływania uchwałą limitową na niekorzystne i nieakceptowane zjawiska wynikające ze sprzedaży napojów alkoholowych, w rzeczywistości mające miejsce na niektórych tylko (bądź wręcz na jednym) fragmentach terytorium gminy (miasta), jak również z innych powodów, oczywiście związanych z celami regulacji ustawy oraz zadaniami gmin w tym zakresie, uzasadniających swoiście punktową (w sensie: ograniczoną do jednostki pomocniczej) ingerencję uchwałą limitową. Przy założeniu trafności tej tezy faktyczne zdiagnozowane wskazanych zjawisk na obszarze jednej tylko bądź niektórych jednostek pomocniczych, lub z innych uzasadnionych celami ustawy powodów, które powinny wynikać z postanowień gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uzasadnia ustanowienie odrębnych (aczkolwiek mieszczących się w limitach ogólnych) limitów wydawanych zezwoleń poszczególnych typów dla tych tylko jednostek. Nie byłoby racjonalne wywodzenie z analizowanej regulacji obowiązku ustanawiania odrębnych limitów dla jednostek pomocniczych, w których zjawiska czy okoliczności wymagające takiej szczególnej ingerencji nie występują. W końcu podkreślenia wymaga, iż, tak jak w przypadku ustanawiania poszczególnych limitów dla całej gminy, również ustalając je dla poszczególnych jednostek pomocniczych, rada gminy nie może całkowicie wykluczyć wydawania jakiegokolwiek rodzaju zezwolenia, realizowanego na obszarze jednostki pomocniczej, dla której ustalane są odrębne limity (zob. wyżej podniesiony problem limitu „0”).

W kontekście zasygnalizowanej rejonizacji limitów zezwoleń przypomnieć należy, iż ustawodawca nie wprowadził podobnego mechanizmu w odniesieniu

do uchwał lokalizacyjnych, nadal uniemożliwiając obowiązywanie na terenie gminy niejednorodnych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

2.2.3. Ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w porze nocnej

Poza wprowadzeniem możliwości określania odrębnych limitów zezwoleń dla poszczególnych jednostek pomocniczych zupełnie nową kompetencją rad gmin, modyfikującą dotychczasowe kompetencje limitowe, jest wprowadzona w art. 12 ust. 4 u.alk. możliwość ustalania, dla terenu całej gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych, ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą przy tym dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00. Treść przepisu upoważniającego, w kontekście z pewnością nierzadkich przypadków jego stosowania przez organy stanowiące gmin, pozwala uwypuklić pewne kwestie w tym zakresie. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości fakultatywny charakter przyznanej kompetencji. Co więcej, w sferze objętej władzą dyskrecyjną rad gmin pozostaje nie tylko samo skorzystanie z przedmiotowej kompetencji, ale również normatywne rozstrzygnięcie o terytorialnym i temporalnym zakresie dopuszczanej ingerencji w sferę korzystania przez przedsiębiorców z przyznanych im zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ingerencja ta możliwa jest wyłącznie w odniesieniu do realizacji zezwoleń sklepowych. Aspekt terytorialny związany jest z możliwością rejonizacji przewidzianej ingerencji, opartej na podobnym mechanizmie jak w omawianym wyżej przypadku uchwał limitowych. W tej sytuacji nie ulega już jednak żadnej wątpliwości, iż ograniczenia mogą zostać wprowadzone w niektórych tylko jednostkach pomocniczych. Temporalny zakres ingerencji wyraża się w możliwości ustalenia ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych między wskazanymi godzinami. Od woli rady gminy będzie zależało, czy skorzysta z tej możliwości w pełnym zakresie, czy też zawęzi okres obowiązywania tych ograniczeń w stosunku do dopuszczonego ustawowo. Wydaje się przy tym, iż zważywszy na możliwość rejonizacji ingerencji, możliwe jest wprowadzenie różnych okresów ograniczeń sprzedaży w odniesieniu do wskazanych w uchwale jednostek pomocniczych. W kontekście kilkakrotnie przywoływanej już treści art. 12 ust. 7 ustawy podkreślić należy, że podstawowym czynnikiem determinującym zakres swobody rad gmin oraz treść podejmowanych przez nie rozstrzygnięć w tym zakresie są postanowienia gminnych programów profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowych.

Analiza przedmiotowego upoważnienia prawotwórczego skłania wreszcie do podniesienia jeszcze jednej bardzo istotnej kwestii, która dotyczy zakresu dopuszczanej ingerencji, określonej przez ustawodawcę jako ustalenie „ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych [...]”. Rozstrzygnąć

należy, jakim zakresem dyskrecjonalności w tym aspekcie (poza wspomnianymi terytorialnym oraz czasowym) dysponuje rada gminy. Niewiele wyjaśnia bardzo lakoniczne uzasadnienie wprowadzenia tej kompetencji. Czytamy w nim, że

z uwagi na liczne sygnały ze strony prezydentów miast, w kwestii wprowadzenia upoważnienia dla rady gminy ustalania, w drodze uchwały, godzin sprzedaży napojów alkoholowych [...], proponuje się odpowiedni przepis, który będzie regulował powyższe zagadnienie. Konieczność wprowadzenia powyższej zmiany jest wysoce sprzyjająca działaniom służącym ograniczaniu spożycia napojów alkoholowych (Poselski projekt ustawy 2017).

Nie odnosząc się w tym miejscu do skuteczności przewidzianej regulacji, podnieść należy, iż przy domniemaniu wynikającym z tak sformułowanego uzasadnienia intencji prawodawcy umożliwienia wprowadzenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych można wyrazić wątpliwość, czy treść art. 12 ust. 4 u.alk. w istocie pozwala na wprowadzenie ogólnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. Wszak w przepisie mowa jest o możliwości ustalenia wyłącznie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. W związku z tym nie jest – w przekonaniu autora – oczywistym, czy z podjętej na jego podstawie uchwały może wynikać (całkowity) zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w określonych godzinach. Wskazać można argumenty przemawiające za poglądem, iż jego wprowadzenie nie mieściłoby się w ustawowym pojęciu „ograniczenia sprzedaży” i stanowiło wyjście poza granice upoważnienia ustawowego. Pierwszorzędne znaczenie w analizie i rozstrzygnięciu tej kwestii ma ustalenie przedmiotu dopuszczonej reglamentacji w postaci ograniczeń przewidzianych w art. 12 ust. 4 ustawy. Innymi słowy: co może zostać ograniczone? Wydaje się, że wchodzi tu w grę zasadniczo dwie możliwości wiążące się z szerokim i wąskim określeniem przedmiotu ograniczeń. W pierwszym przypadku przedmiotem ograniczeń może być sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w ogóle, a zatem prowadzenie działalności (korzystanie z zezwolenia) w tym zakresie. Przy takim założeniu wprowadzenie zakazu sprzedaży tych napojów, np. w godz. 22.00–6.00, spełnia znamiona ustawowo dopuszczalnego „ograniczenia” sprzedaży, w pozostałych godzinach napoje alkoholowe mogą być sprzedawane, a istotą ograniczenia jest niedopuszczalność prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w określonym czasie. W wąskim ujęciu, którego nie wyklucza wykładnia art. 12 ust. 4 u.alk., przedmiotem ograniczeń, do wprowadzenia których upoważnia analizowana reguła kompetencyjna, nie jest sprzedaż napojów alkoholowych jako taka (w ogóle), ale ich nocna sprzedaż (prowadzona w godzinach między 22.00 a 6.00). Przy tym z kolei założeniu wprowadzenie w określonych godzinach całkowitego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych stanowiłoby nie tyle ograniczenie tak rozumianego przedmiotu reglamentacji, ile niedopuszczalność podejmowania jakichkolwiek działań we wskazanym zakresie. Jest to sytuacja w pewnym sensie podobna do tej, którą zasygnalizowano już w kontekście możliwości wprowadzania „zerowych” limitów

dopuszczalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, stanowiących instrument ograniczenia ich dostępności. Pewną wskazówką przy rozstrzygnięciu nadmienionego problemu, choć – w przekonaniu autora – mimo wszystko niedocydującą, jest treść art. 12 ust. 6 i 7 ustawy. W obu przepisach (ust. 6 wprowadza wymóg zasięgnięcia opinii wskazanego w nim organu przed podjęciem uchwały, ust. 7 zaś nakazuje uwzględniać w rozstrzygnięciach podejmowanych w charakteryzowanych uchwałach postanowienia gminnego programu profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowych) ustawodawca, niewątpliwie w kontekście kompetencji przewidzianej w art. 12 ust. 4 ustawy, posłużył się zwrotem „godziny sprzedaży napojów alkoholowych”, co może sugerować możliwość wprowadzenia całkowitego zakazu. Niezależnie od rozstrzygnięcia powyższej kwestii i ukształtowania się miejscowej praktyki legislacyjnej jej oceny przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne w tym względzie zastanowić się można, jakie – przy założeniu niedopuszczalności wprowadzenia całkowitego zakazu sprzedaży – formy ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych mogą być ustalone w drodze uchwały rady gminy. Wydaje się, iż w grę wchodzić tu mogą: ograniczenia ilościowe, ograniczenia w zakresie zakazu sprzedaży określonych rodzajów napojów (zawierających powyżej określonej zawartości alkoholu), czy też wprowadzenie zakazu sprzedaży w określone dni.

2.2.4. Znaczenie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Na zakończenie tej części rozważań należy odnieść się do kilkakrotnie już podkreślanego znaczenia dla kształtowania normatywnych rozstrzygnięć rad gmin gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Obowiązek uwzględniania postanowień tych programów przy określaniu maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania takich napojów oraz godzin ich sprzedaży wynika z treści art. 12 ust. 7 ustawy. Wskazany przepis przesądza o tym, iż programy, choć nie mają waloru aktów powszechnie obowiązujących⁷, w istotny sposób ograniczają swobodę organów stanowiących gmin w korzystaniu z przysługujących im omawianych kompetencji prawodawczych, czyniąc z przedmiotowych programów źródło *sui generis* wytycznych dla prawodawcy gminnego. Podejmowane w tym zakresie uchwały powinny bowiem nie tylko korelować z celami u.alk. i zadaniami powierzonymi dla ich realizacji gminom, ale również pozostawać w związku z postanowieniami wskazanych programów, które, stanowiąc swego rodzaju plany działania gmin w sferze profilaktyki i zapobiegania problemom alkoholowym, winny, przedstawiając i uwzględniając jednocześnie konkretne uwarunkowania lokalne, problemy i potrzeby społeczne, wskazywać

⁷ Zob. np. wyr. NSA z dnia 4 grudnia 1997 r., II SA/Wr 535/97, LEX nr 557936; wyr. NSA z dnia 23 czerwca 2003 r., II Sa/Po 502/03, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego nr 77, poz. 1157.

na pożądane (konieczne) rodzaje i kierunki tychże działań, służących realizacji celów ustawy na terenie gminy. Bardzo ważne jest przy tym, aby programy miały charakter zindywidualizowany w znaczeniu konieczności oparcia proponowanych sposobów i kierunków przedsięwzięć na właściwie dokonanej diagnozie i ocenie sytuacji konkretnej gminy w kontekście stwierdzonych w niej niepożądanych zjawisk, wiążących się ze spożywaniem napojów alkoholowych (na mankamenty wielu programów w tym zakresie wskazała NIK; zob. Najwyższa Izba Kontroli 2009, 7 i n.). Tylko wówczas bowiem zapewnić to może planowanym działaniom walor środków skutecznych i celowych. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę normatywne powiązanie postanowień przedmiotowych programów z treścią aktów prawa miejscowego, podejmowanych na podstawie art. 12 u.alk. Ustawowy nakaz uwzględniania tych postanowień przy podejmowaniu merytorycznych rozstrzygnięć prawotwórczych przez rady gmin wymaga obecnie – jak się wydaje – od ich twórców dostrzeżenia i uwzględnienia w treści postanowień programów nowych kompetencji normatywnych, a tym samym nowych instrumentów umożliwiających skuteczną, i uwzględniającą sytuację konkretnej gminy, realizację celów ustawy. Dotyczy to przede wszystkim omawianej już rejonizacji ingerencji, dokonywanej aktami prawa miejscowego oraz możliwości wprowadzenia ograniczeń sprzedaży w porze nocnej. Pod takim warunkiem podejmowane uchwały mogą być uznane za uwzględniające postanowienia programów. Podkreślić należy przy tym, iż z uwzględnieniem postanowień programu będziemy mieli do czynienia nie tylko w tych przypadkach, w których program, w kontekście charakterystyki określonych negatywnych zjawisk, *expressis verbis* wskazywał będzie na potrzebę (konieczność, zasadność) zastosowania określonego rozwiązania normatywnego, np. ograniczenia liczby zezwoleń wydawanych na obszarze wskazanych jednostek pomocniczych bądź wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Za spełnienie warunku z art. 12 ust. 7 uznać należy również i takie przypadki, w których w kontekście zdiagnozowanej w programie sytuacji w zakresie przyczyn i skutków (ich istoty, nasilenia, zasięgu) spożywania napojów alkoholowych wskazuje się na konieczność podejmowania wszelkich działań skutecznie im zapobiegających (eliminujących, ograniczających), a wydany na podstawie art. 12 u.alk. akt normatywny, przy uwzględnieniu oczywiście zasady proporcjonalności ingerencji prawodawczej, do skutku tego prowadzi.

3. AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO WYDAWANE NA PODSTAWIE ART. 14 USTAWY

Poza prawotwórczymi kompetencjami rad gmin, służącymi realizacji celów ustawy w drodze reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej w sferze sprzedaży napojów alkoholowych, organy te dysponują również możliwościami prawotwórczego oddziaływania bezpośrednio na osoby spożywające alkohol,

w określony, uwarunkowany treścią ustawowych upoważnień sposób. W tym zakresie obowiązujące regulacje przewidują dwa upoważnienia. Wynikają one z art. 14 ust. 2a oraz 6 ustawy.

Na podstawie nieobjętego nowelizacją art. 14 ust. 6 rady gmin mogą w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Kompetencja ta pozostaje w związku z określonymi w art. 14 ust. 1, 2a, 3 oraz 4 kategoriami miejsc i obiektów, objętych ustawowym zakazem sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Szczegółowa analiza kompetencji, przede wszystkim z uwagi na utrzymanie jej w dotychczasowym kształcie i możliwość odniesienia się do dotychczasowej praktyki i orzecznictwa w tym zakresie, zostanie pominięta. Podkreślić jednak należy, zwłaszcza w kontekście dalszych rozważań, jej *stricte* reglamentacyjny charakter, wyrażający się w rozszerzeniu zakazów określonych działań związanych z alkoholem na miejsca (obiekty, obszary) nieobjęte zakazem ustawowym. Nie ulega przy tym wątpliwości uzasadnienie przyznanej kompetencji. Upatrywać go należy w uznaniu przez radę gminy konieczności ochrony tych, określonych i skonkretyzowanych w uchwale, miejsc (obiektów, obszarów) przed niekorzystnymi skutkami wskazanych działań, zważywszy na ich specyfikę i szczególny charakter. Podkreślenia wymaga przy tym, iż mimo niewątpliwego podobieństwa funkcji, celów oraz faktycznego uzasadnienia potrzeby uchwał, podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 6 oraz wspomnianych już uchwał zasadowych, te pierwsze nie zostały w żaden sposób powiązane z gminnym programem profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowych. Stąd brak związku z tym aktem, chociażby poprzez nieodwoływanie się do jego postanowień w uzasadnieniu uchwały, nie może być traktowany w kategorii wadliwości uzasadniającej uznanie uchwały za sprzeczną z prawem i prowadzącej do stwierdzenia jej nieważności. Nie ulega jednak kwestii, iż odniesienia do programu, zawarte w uzasadnieniu uchwały, zwłaszcza przy założeniu rzetelności jego opracowania oraz prawidłowości jego postanowień, wpłynąć mogą na ocenę konieczności (zasadności) jej podjęcia.

Swoistym normatywnym łącznikiem i punktem odniesienia dla kompetencji wyrażonej w art. 14 ust. 6 oraz zupełnie nowej kompetencji prawotwórczej, wynikającej z dodanego ust. 2b ustawy, jest relewantna dla obu kompetencji treść znowelizowanego ust. 2a tego artykułu. Przewiduje on obecnie zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. W dotychczasowym brzmieniu przepis wprowadzał ten sam zakaz, odniesiony jednak wyłącznie do ulic, placów i parków. Bez wnikania w szczegółową wykładnię pojęcia miejsca publicznego stwierdzić należy, iż wynikający z tego przepisu zakaz, w jego aspekcie terytorialnym, uległ znacznemu rozszerzeniu. Przyjmując bowiem, iż za miejsce publiczne można uznać miejsce (przestrzeń) dostępne

dla ogółu, do którego nieograniczony dostęp ma nieokreślona liczba ludzi, przy czym nieistotne jest to, czy jest ono własnością podmiotów publicznych czy prywatnych (wyr. TK z dnia 21 września 2015 r., K 28/13, OTK-A 2015, nr 8, poz. 120), niewątpliwie istotnie wykracza to poza desygnaty pojęć ulicy, placu czy parku.

W kontekście relacji do kompetencji zawartej w art. 14 ust. 6 można stwierdzić, iż zmiana art. 14 ust. 2a ogranicza pod względem terytorialnym wynikające z niej możliwości rad gmin, na podstawie założenia, że im więcej miejsc chronionych omawianym zakazem bezpośrednio przez ustawodawcę, tym mniej może zostać objętych zakazem wprowadzonym uchwałą. Nowa treść art. 14 ust. 2a będzie zatem musiała być brana pod uwagę i determinować treść uchwał podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 6 po jej wejściu w życie. Podkreślić jednak należy, iż zmiana ta oddziaływać może również na uchwały podjęte i obowiązujące przed jej dokonaniem. Jako że art. 14 ust. 2a nie stanowi przepisu upoważniającego do podjęcia uchwały (jest nim art. 14 ust. 6), a wyłącznie kontekst wyznaczający zakres jej regulacji, jego zmiana nie wywoła skutku w postaci utraty mocy obowiązującej przedmiotowych uchwał (zob. § 32 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Niewątpliwie może jednak, w oparciu o hierarchiczną regułę kolizyjną (*lex superior derogat legi inferiori*), skutkować uzasadnionym jej zastosowaniem uchyleciem (derogowaniem) zawartych w niej regulacji (norm). Chodzi tu przede wszystkim o przypadki, w których podjęta uchwała wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu, które nie jest ulicą, placem ani skwerem, czyli było „innym miejscem niewymienionym” w kontekście dotychczasowego brzmienia art. 14 ust. 2a, ale jest miejscem publicznym w rozumieniu aktualnej treści tego przepisu. Mieszcząc się w kategorii miejsc obecnie wymienionych w ustawie, nie może być tym samym, z oczywistych względów, objęte regulacją wydaną na podstawie art. 14 ust. 6, uzasadniając zastosowanie wskazanej reguły kolizyjnej. Niezależnie od jej zasygnalizowanego wpływu na regulacje poszczególnych uchwał postulować należałoby dokonanie ich analizy pod kątem zasygnalizowanego problemu oraz dokonanie niezbędnych nowelizacji.

Wraz z rozszerzającą terytorialny zasięg zakazu zmianą w art. 14 ust. 2a ustawy ustanowiona została, pozostając z nią w bezpośrednim związku normatywnym, kompetencja prawotwórcza umożliwiająca radzie gminy wprowadzenie, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Warunkiem wprowadzenia tego odstępstwa jest uznanie, iż nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to jedyna na gruncie u.alk. kompetencja do wydania aktu prawa miejscowego o ewidentnie niereglamentacyjnym

charakterze. Wręcz przeciwnie, jej istotą jest bowiem umożliwienie miejscowego zniesienia ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, a jej wprowadzenie wiązać można z założeniem, iż bezwzględny zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych (zwłaszcza wobec podkreślanego wyżej szerokiego zakresu tego pojęcia) nie w każdej sytuacji jest konieczny dla realizacji celów ustawy. Dopuszczalność jego zniesienia w określonych miejscach publicznych na terenie gminy wymaga jednak wszechstronnej analizy dokonanej przede wszystkim pod kątem wpływu na skuteczność realizacji zadań przeciwdziałania alkoholizmowi. Dobrami prawnymi, których ochrona winna również zostać wzięta pod uwagę, są bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jest to oczywiste o tyle, iż spożywanie napojów alkoholowych w miejscach publicznych, nierzadko skutkując wprowadzeniem się przez osoby to czyniące w stan nietrzeźwości, w szczególny sposób naraża te dobra na szwank. W tym kontekście podkreślić należy, iż podobnie jak w przypadku omówionej kompetencji ustawodawca nie powiązał podjęcia uchwały z gminnym programem profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi. Brak też obowiązku chociażby opiniowania projektu uchwały z organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na okoliczność oceny zwiększenia ryzyka zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W świetle wskazanych w treści art. 14 ust. 2b ustawy warunków (przesłanek) podjęcia przedmiotowej uchwały poruszyć można ogólniejszą kwestię prawidłowości ich ujęcia przez ustawodawcę, zwłaszcza w kontekście problematyki kontroli legalności uchwał podjętych na ich podstawie. Chodzi mianowicie o problem weryfikowalności w procesach kontrolnych legalności skorzystania z kompetencji ustawowo uwarunkowanej niewywoływaniem przez wydany na jej podstawie akt normatywny określonych negatywnych skutków w sytuacji, gdy przepis upoważniający, a tak jest w tym przypadku, stanowi, że wydanie aktu uzależnione jest od uznania podmiotu kompetencji prawotwórczej, iż skutki takie nie wystąpią, a nie od poddającego się obiektywnej ocenie i weryfikacji chociażby organu nadzoru lub sądu administracyjnego określenia (od strony negatywnej) skutków podjęcia aktu. Inaczej rzecz ujmując, można zadać pytanie, czy ustawową przesłanką warunkującą podjęcie aktu powinno być tylko uznanie organu, że akt ten nie wywoła określonych skutków, czy też określenie przez ustawodawcę skutków, których akt nie może wywołać (bądź, które ma wywołać) bez wprowadzania do przepisu upoważniającego elementu uznania (stwierdzenia) tego przez organ. Wydaje się, iż właściwe jest drugie rozwiązanie.

Powracając do przedmiotu analizowanej kompetencji, stwierdzić należy, iż ustawodawca pozostawił radzie gminy swobodę (oczywiście ograniczoną przesłankami skorzystania z tej kompetencji) w zasadzie jedynie w zakresie wskazania miejsc publicznych wyłączonych spod zakazu określonego w art. 14 ust. 2a ustawy. Miejsca takie muszą być przy tym skonkretyzowane (wymóg wskazania „określonych miejsc” jednoznacznie wyklucza posługiwanie się nazwami

generalnymi). Dokonane przedmiotową uchwałą odstępstwo nie może również odnosić się do określonych tylko okresów w roku, np. sprecyzowanego w uchwale okresu letniego, podanych dni czy godzin. W tym sensie musi mieć charakter trwały i temporalnie jednolity. Nie może też odnosić się do określonych rodzajów napojów alkoholowych, np. zawierających do 18% zawartości alkoholu.

4. ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu niniejszych rozważań jeszcze raz podkreślić należy znaczenie, jakie w realizacji celów i zadań określonych w u.alk. odgrywają akty prawa miejscowego uchwalane przez organy stanowiące gmin. Skuteczność korzystania z tego, przede wszystkim reglamentacyjnego, instrumentu oddziałującego zarówno na sferę działalności gospodarczej, jak i zachowania spożywających napoje alkoholowe w zasadniczej mierze uwarunkowana jest prawidłowością korzystania z przyznanych tym organom kompetencji i stanowienia regulacji, mieszczących się w przedmiotowym zakresie uprawnień. Jest to szczególnie istotne, zważywszy na wielokrotnie sygnalizowany w opracowaniu, przewidziany przez ustawodawcę, stosunkowo szeroki zakres dyskrecjonalności w kształtowaniu treści stanowionych aktów. Związany jest on nie tylko z charakterem przyznanych kompetencji, obligatoryjnych i fakultatywnych, ale i z dopuszczalnymi rozstrzygnięciami normatywnymi. Korzystanie z tej swobody uwzględniać musi oczywiście potrzebę (ustawowy nakaz) realizacji celów u.alk., a zatem dóbr i wartości w ten sposób chronionych, ale również okoliczność, iż efektem dokonywanych wyborów jest ingerencja w konstytucyjnie chronione wartości, takie jak swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolności osoby ludzkiej (w kontekście możliwości spożywania legalnych skądinąd produktów, jakim są napoje alkoholowe). Fakt wzięcia pod uwagę i zgodnego z relewantnymi w tym zakresie standardami, przede wszystkim zasadami konstytucyjnymi, rozstrzygnięcia kolizji tych dóbr i wartości prowadzącego do podjęcia określonego rozwiązania normatywnego winien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu aktu prawa miejscowego. Aspekt ten, wielokrotnie podkreślany w literaturze oraz orzecznictwie sądowym, stanowiąc uzewnętrznienie przyczyn podjęcia aktu i nadania mu określonej treści, stanowi kluczowy element w szczególności w procesie jego oceny i zgodności z prawem dokonywanej przez organ nadzoru bądź sąd administracyjny⁸.

⁸ Na temat znaczenia uzasadnienia rozstrzygnięć prawotwórczych podejmowanych na podstawie u.alk. zob. np. wyr. WSA w Białymstoku z dnia 22 marca 2011 r., II SA/Bk 837/10, CBOSA; wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2016 r., II SA/Go 688/16, CBOSA. W literaturze wyrażono pogląd, iż uzasadnianie samorządowych aktów prawa miejscowego winno stać się przedmiotem generalnego obowiązku (Kisiel 2012, 376–380).

BIBLIOGRAFIA

- Budzisz, Rafał, Barbara Jaworska-Dębska, Katarzyna Właźlak. 2009a. „Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)”. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 79: 53–103.
- Budzisz, Rafał, Barbara Jaworska-Dębska, Katarzyna Właźlak. 2009b. „Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)”. *Studia Prawno-Ekonomiczne* 80: 55–87.
- Jaworska-Dębska, Barbara. 1995. *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kisiel, Wiesław. 2012. „Proceduralne aspekty stanowienia przepisów gminnych (postulaty *de lege ferenda*)”. W *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*. Red. Małgorzata Stahl, Zofia Duniewska. 368–380. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Krakała, Artur, Izabela Wąsowska. 2012. „Ograniczenia dostępności napojów alkoholowych jako przykład legislacji administracyjnej w gminach”. W *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*. Red. Małgorzata Stahl, Zofia Duniewska. 504–524. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2009. *Informacja o wynikach kontroli pobierania oraz wykorzystania przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006–2008*. Poznań: Delegatura w Poznaniu. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/08/151/lpo/> [dostęp 1.12.2018].

Akty prawne i materiały legislacyjne

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw. 2017. Druk nr 1988. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1988> [dostęp 1.12.2018].
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).
- Uchwała nr V/26/15 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Mysłakowice miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 962).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 310).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 1997 r., sygn. akt SA/Rz 145/97, CBOSA.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1997 r., sygn. akt II SA/Wr 535/97, LEX nr 557936.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II Sa/Po 502/03, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego nr 77, poz. 1157.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1497/15, CBOSA.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13, OTK-A 2015, nr 8, poz. 120.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 837/10, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Go 726/15, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 688/16, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1557/15, LEX nr 2027363.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 755/17, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 160/09, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 491/15, LEX nr 1958345.

Marek Lewicki

MATERIAL ASPECTS OF THE LAW-MAKING COMPETENCE OF COMMUNES IN THE LIGHT OF THE AMENDED ACT ON UPBRINGING IN SOBRIETY AND COUNTERACTING ALCOHOLISM

Abstract. The aim of the article is to present and analyse some selected aspects of changes in the area of law-making competence of communes [*gmina*] under the Act on upbringing in sobriety and counteracting alcoholism. It should be emphasized that these competences are the key instruments to achieve the objectives of this act, hence every change in the law in this area requires special attention. The article attempts to determine the possibilities resulting from the applicable law, but at the same time to determine some limits in the shaping of the content of law-making decisions taken by the commune authorities based on the authorizations included in the Act.

Keywords: local law, counteracting alcoholism, law-making competences, licences to sell alcohol.