

*Rafał Budzisz**
*Barbara Jaworska-Dębska***
*Katarzyna Wlazlak****

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE WYCHOWANIA W TRZEŻWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIA ALKOHOLIZMOWI

(część pierwsza)¹

1. Wprowadzenie

Wzrost liczby źródeł uzależnień, z jakim mamy współcześnie do czynienia² nie zmienia faktu, że w polskiej rzeczywistości to alkohol pozostaje

* Dr Rafał Budzisz – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

** Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. nadzw. UŁ – Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

*** Dr Katarzyna Wlazlak – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Rozległość tytułowej problematyki wymusiła na autorach decyzję o przedstawieniu rozważań w dwóch częściach, które zostaną opublikowane odrębnie. W pierwszej części, oprócz zagadnień wprowadzających, zawarte zostały rozważania dotyczące roli samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi realizującego zadania reglamentacyjne w sferze gospodarczej. Natomiast druga część zostanie poświęcona roli samorządu terytorialnego w omawianym zakresie w sferze społecznej, będzie też zawierać konkluzje końcowe.

² Por. na ten temat ostatnio R. B u d z i s z, B. J a w o r s k a - D e b s k a, K. W ł a z ł a k, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania narkomanii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2007 t. LXXVI, s. 43–44; B. J a w o r s k a - D e b s k a, *Prawo administra-*

wciąż głównym czynnikiem rodzącym uzależnienia. Można więc uznać, że mamy w tej dziedzinie swoistą stabilność.

Gdy zaś chodzi o reakcję społeczeństwa na uzależnienie od alkoholu, to nie jest ona homogeniczna. Przeciwnie, jest pełna niekonsekwencji³. W skali jednostkowej, w szczególności gdy uzależnienie dotyka osoby bliskie, czy znajome, obserwuje się dużą dozę tolerancji otoczenia, można nawet powiedzieć – jego przyzwolenie na zachowania tych osób odbiegające od norm. Pojawia się gotowość do niesienia im pomocy, nawet gdy nie jest to pomoc rzeczywista, ale jedynie pozorna, oznaczająca działania prowadzące do zatuszowania problemów związanych z uzależnieniem od alkoholu i tym samym sprzyjające utrwalaniu charakterystycznego dla osób uzależnionych systemu samooszukiwania się. Natomiast społeczne oceny są całkowicie inne, gdy chodzi o uzależnienie osób obcych lub uzależnienie traktowane jako zjawisko społeczne. Wówczas obserwujemy zasadniczo odmienną postawę otoczenia i spotykamy się z gruntownie odmiennymi ocenami takich sytuacji. Generalnie, charakteryzują się one rygoryzmem oznaczającym potępienie, a nawet odrzucenie. W ten nurt wpisują się też ujawnione ostatnio przez media przypadki niewłaściwego traktowania osób w stanie nietrzeźwości doprowadzonych do izb wytrzeźwień⁴. W opisywanych przypadkach osoby te pozbawione były faktycznej opieki medycznej, lekarstw, były okradane, zmuszane do nieobyczajnych zachowań, które następnie były filmowane przez opiekunów i policjantów. Obydwie wyżej zarysowane postawy łączy jedno, brak rzeczywistej wiedzy w społeczeństwie o istocie uzależnienia od alkoholu, funkcjonowanie w społecznym obiegu nieuzasadnionych mitów, a na wskazane wyżej różnice społecznej reakcji wpływa jedynie istnienie osobistego stosunku do osoby uzależnionej lub jego brak. Niestety, prowadzona działalność informacyjna, edukacyjna w przedmiocie specyfiki uzależnienia od alkoholu wciąż nie przekłada się na powszechność rzetelnej wiedzy w tym przedmiocie. Brak też często zwykłej ludzkiej wrażliwości, niezbędnej dozy empatii potrzebnej, aby nie dopuszczać do wykorzystywania przypadków, gdy ludzie znajdują się przejściowo

cyjne wobec uzależnień – kierunki przemian, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 133.

³ Na problem ten zwracaliśmy uwagę już wcześniej, por. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Włażlak: *Rola samorządu terytorialnego...*, s. 45.

⁴ Por. np. M. Kacki, A. Adamczak, *Haron w izbie wytrzeźwień*, „Gazeta Wyborcza” z 20 maja 2008; M. Kacki, A. Adamczak, *Prokurator w izbie*, „Gazeta Wyborcza” z 21–22 maja 2008.

(osoby w stanie nietrzeźwości) lub stale (jak to ma miejsce w przypadku osób chorych psychicznie, np. na demencję starczą) w sytuacji, w której nie mogą pokierować swoim postępowaniem, a niekiedy nie są nawet w stanie wyrazić swojej woli. Zaś to, czy ludzie ci mają większy, czy mniejszy wpływ (jak to ma miejsce w przypadku osób uzależnionych) na to, że znaleźli się w stanie nietrzeźwości lub upojenia alkoholowego, nie może stanowić dla otoczenia usprawiedliwienia do traktowania ich w opisany wyżej sposób.

2. Ustalenia terminologiczne

Dla tytułowej problematyki niewątpliwie zasadnicze znaczenie ma pojęcie „alkoholu”. Rzecz jasna, chodzi tu o alkohol rozumiany jako napój alkoholowy, czyli związek organiczny z grupy alkoholi o wzorze chemicznym C_2H_5OH , a nie o jakikolwiek związek chemiczny zawierający alkohol⁵. Co istotne, również polski ustawodawca utożsamia alkohol z napojem alkoholowym⁶. O tym, że ustawodawca traktuje alkohol na równi z napojem alkoholowym świadczy szereg unormowań ustawowych. Przykładowo, art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że w miejscach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinna być uwidoczniła informacja o szkodliwości spożywania alkoholu. Mamy tu więc sytuację, gdy w jednym przepisie na oznaczenie napoju alkoholowego używane jest zamiennie określenie „napój alkoholowy” oraz „alkohol”. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie poprzestał na potocznym ujmowaniu napoju alkoholowego, ale w art. 46 ust. 1 przywołanej ustawy sformułował jego legalną definicję, przyjmując, że napój alkoholowy w rozumieniu tej ustawy jest to produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętościowych alkoholu. A zatem, za napój alkoholowy we wskazanym rozumieniu nie mogą być uznane produkty zawierające wprawdzie alkohol etylowy, ale syntetycznego pochodzenia lub nie przeznaczone do spożycia, jak np. wody toaletowe, perfumy czy płyny do chłodnic lub spryskiwaczy

⁵ Z oczywistych względów pomijamy w tym miejscu inne rodzaje alkoholi niekonsumpcyjnych, takie jak np. alkohol butylowy (związek organiczny używany jako rozpuszczalnik klejów i lakierów, do ekstrakcji tłuszczów, wosków i żywic oraz jako surowiec do produkcji detergentów), czy alkohol metylowy otrzymywany syntetycznie z tlenku węgla i wodoru, używany głównie jako rozpuszczalnik.

⁶ Chodzi o postanowienia ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.)

samochodowych⁷. Na marginesie, warto zaznaczyć, że ustawowa definicja napoju alkoholowego umieszczona została w rozdziale 3 ustawy poświęconym przepisom karnym. Utworzenie w późniejszym okresie słowniczka ustawowego w art. 2¹ i umieszczenie w nim legalnych definicji wielu używanych w ustawie pojęć nie wpłynęło jednak na przeniesienie tej definicji do tego przepisu. Na tym tle może się zrodzić pytanie, czy był to zabieg celowy, czy też stan ten może być traktowany jedynie jako rezultat pewnego zawirowania, nieładu spowodowanego wielokrotnymi nowelizacjami ustawy. Bardziej prawdopodobna wydaje się druga ewentualność. Nie sposób bowiem uznać, że ustawodawca zamierzał ograniczyć zastosowanie zawartej w art. 46 ust. 1 definicji napojów alkoholowych jedynie do przepisów karnych zawartych w rozdziale 3 ustawy, wyraźnie bowiem wskazał, że definiuje napój alkoholowy w rozumieniu niniejszej ustawy. A zatem definicja ta ma zastosowanie na gruncie całej ustawy.

Innym istotnym pojęciem, którego treść wymagałaby w tym miejscu wyjaśnienia jest „alkoholizm”. Potrzeba ta bierze się z tego, że pojęcie to jest w ustawie stosowane, jednakże ustawodawca nie dokonuje jego zdefiniowania. Zaznaczyć w tym miejscu też trzeba rysującą się od dawna tendencję odchodzenia przez ustawodawcę od szerszego zastosowania tego pojęcia na rzecz „problemów związanych z alkoholem”, co mogłoby rodzić sugestię, że „alkoholizm” jest pojęciem anachronicznym, marginalnym, nieużywanym szerzej i wobec tego nie zasługującym na większą uwagę, a tym bardziej na próbę ustalenia jego treści. Tak jednak nie jest. Wobec faktu występowania pojęcia „alkoholizm” w tytule ustawy oraz w kilku przepisach (np. art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 1, art. 5) rozdziału I zatytułowanego „przepisy ogólne” oraz w art. 13¹ ust. 11, potrzeba ustalenia jego treści jest bezsporna. Można by uznać, że skoro ustawodawca nie definiuje „alkoholizmu”, czyli nie nadaje mu szczególnego znaczenia, to w grę wchodzi potoczne rozumienie tego pojęcia. Tu jednak pojawia się pewna trudność, ponieważ „alkoholizm” jest pojęciem wieloznacznym, odnoszącym się do różnych zjawisk powstających głównie na płaszczyźnie zdrowotnej, ale też na płaszczyźnie społecznej, zjawisk ujmowanych w różnej skali, zarówno jednostkowej, jak i generalnej⁸. W skali jednostkowej alkoholizm najczęściej jest utożsamiany z nałogiem

⁷ Por. też R. S a w u ł a, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2003, s. 373.

⁸ Inaczej R. S a w u ł a, *Wychowanie w trzeźwości...*, s. 64, który ujmuje alkoholizm jedynie jako zjawisko społeczne wywołujące szkodliwe następstwa dla jednostki, rodziny, i społeczeństwa, którego przyczyną jest nadużywanie alkoholu.

picia alkoholu, z uzależnieniem od alkoholu, zaś w skali generalnej alkoholizm to całokształt patologii społecznej związanej z nałogowym pićm napojów alkoholowych. Można więc uznać, że alkoholizm jednostki mierzony jest głównie w kategoriach medycznych jako uzależnienie od alkoholu, choroba alkoholowa charakteryzująca się m.in. takimi cechami jak silne pragnienie lub poczucie przymusu picia („głód alkoholowy”), upośledzenie zdolności kontrolowania zachowań związanych z pićm (upośledzenie zdolności powstrzymywania się od picia, trudności w zakończeniu picia, trudności w ograniczaniu ilości wypijanego alkoholu), fizjologiczne objawy zespołu abstynencyjnego w sytuacji ograniczenia lub przerywania picia lub używanie alkoholu w celu uwolnienia się od objawów abstyncyjnych, czy koncentracja życia wokół picia kosztem zainteresowań i obowiązków⁹. Natomiast alkoholizm w skali generalnej to negatywne zjawisko społeczne oznaczające kumulację szkodliwych następstw alkoholizmu jednostkowego, ale także różnych form nieakceptowanego społecznie i prawnie spożywania napojów alkoholowych, jak np. nadużywania alkoholu rozumianego jako picie w ilościach przekraczających przyjęte społecznie normy (nadmiernego picia), czy picia przez osoby niepełnoletnie, przez kobiety w ciąży itd. Te szkodliwe następstwa mają bardzo szeroki zasięg. Dają o sobie znać nie tylko w sferze zdrowia publicznego, ale też w sferze obyczajowej, bezpieczeństwa publicznego, w poziomie wykształcenia społeczeństwa czy w skali przemocy w rodzinie. Analiza unormowań ustawy o wychowaniu trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przywodzi do wniosku, że ustawodawca używa pojęcia alkoholizmu w tym drugim, szerszym znaczeniu. Jednakże nie jest w tej materii konsekwentny. Na oznaczenie tych treści używa bowiem też określenia „problemy związane z alkoholem”, można powiedzieć, zamiennie z „alkoholizmem”. Podejmując próbę oceny tego stanu rzeczy należy jednak stwierdzić, że poza ewidentnym brakiem konsekwencji nakazującej na oznaczenie tych samych treści używać w akcie normatywnym tych samych pojęć, nie mamy tu do czynienia z poważniejszymi wadami ustawy. Po prostu począwszy od lat 90. ubiegłego wieku ustawodawca pozostający pod urokiem przyjętego przez Światową Organizację Zdrowia na oznaczenie całokształtu szkodliwych następstw spożywania alkoholu określenia „problemy związane z alkoholem”, wprowadzał je sukcesywnie

⁹ Takie ujęcie alkoholizmu jest dość powszechne, por. np. T. Kulisiwicz, *Uzależnienie alkoholowe*, Warszawa 1982, s. 22 i nast., E. M. Jedlinek, *The disease concept of alcoholism*, New Brunswick 1960 (podajemy z T. Kulisiwiczem, *Uzależnienia...*, s. 22 i nast.).

do ustawy przy okazji kolejnych (bardzo licznych) nowelizacji¹⁰. Ponieważ jednak, abstrahując od ustaleń Światowej Organizacji Zdrowia, problemy związane z alkoholem mogą być też odnoszone do jednostki, uznać trzeba, że obydwie te określenia mogą ze sobą – szczególnie w doktrynie – koegzystować, a kontekst, w którym występują, będzie przesądzał o ich treści w konkretnym przypadku.

Kolejne pojęcie zasługujące w tym miejscu na uwagę, to „przeciwdziałanie alkoholizmowi”. W pewnym sensie można uznać, że zastąpiło ono znaną z ustaw alkoholowych lat 50. ubiegłego stulecia „walkę z alkoholizmem”¹¹ jako mniej batalistyczne, czy nie kojarzone jedynie z akcjami, ale z działaniami charakteryzującymi się stałością i ciągłością. Ustawowo określone „przeciwdziałanie alkoholizmowi”¹² ujęte jest bardzo szeroko i w sposób otwarty poprzez przykładowe wyliczenie zadań w tym zakresie. Generalnie przeciwdziałanie alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej.

W warstwie przedmiotowej oznacza to szeroki wachlarz działań obejmujący przede wszystkim tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożycia alkoholu, działalność wychowawczą i informacyjną, ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju, ograniczanie dostępności alkoholu, leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu, zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej. Działania te będą przedstawione bardziej wnikliwie w dalszych częściach opracowania. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że zadania te mają zróżnicowany charakter. Ich realizacja wymaga zastosowania różnorodnych prawnych

¹⁰ Mnogość nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, czego wyrazem są dwa jej teksty jednolite (z 2002 i 2007 r.) jest konsekwencją obowiązywania tej ustawy w szczególnie burzliwym okresie, gdy zmianie w Polsce podlegał ustrój polityczny, ekonomiczny, a także ustrój organów administracji. Niewątpliwie nowelizacje te pozwoliły zachować samą ustawę. Z drugiej jednak strony nie sposób się oprzeć wrażeniu, że ich skala rozbija spójność ustawy, stanowi też istotne zagrożenie dla zachowania jej głównej idei.

¹¹ Chodzi o ustawę z dnia 27 kwietnia 1956 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 12, poz. 62) oraz o ustawę z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 69, poz. 434 z późn. zm.).

¹² Art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

form działania¹³, nadto realizacja jednych (np. ograniczanie dostępności alkoholu) wymaga zastosowania środków jednoznacznie określonych prawem¹⁴, wykonywanie zaś innych (np. tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu) nie odbywa się w oparciu o ustawowo wskazany katalog instrumentów, gdyż ustawa ich nie określa, ich realizacja może się odbywać przy użyciu różnorodnych środków dostosowywanych do czasu, miejsca i specyfiki adresata działania.

Również w warstwie podmiotowej w przeciwdziałaniu alkoholizmowi włączony jest bardzo szeroki krąg podmiotów, poczynając od organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, które są zobowiązane do podejmowania działań w tym przedmiocie, po podmioty mogące uczestniczyć w przeciwdziałaniu alkoholizmowi, takie jak: organizacje społeczne, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Wyżej wskazane organy administracji publicznej są zobowiązane do współdziałania z tymi organizacjami społecznymi wyrażającego się w szeroko rozumianym ich wspieraniu. Organy administracji publicznej są też zobowiązane do współdziałania z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.

3. Proces włączania samorządu terytorialnego w wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi

Prawna regulacja problematyki alkoholowej ma w Polsce długą tradycję. Kolejne ustawy dotyczące tej materii obowiązują praktycznie od odzyskania przez Polskę niepodległości na początku XX wieku¹⁵ i w ich unormowaniach

¹³ Na kwestię tę zwraca uwagę I. Skrzydło-Niżnik [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Zakamycze 2002, s.46–47.

¹⁴ Por. np. B. Jaworska-Dębska, *O zasadzie ograniczania dostępności alkoholu w ustawodawstwie polskim*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1992, Folia Iuridica 52.

¹⁵ Jako pierwsza uchwalona została ustawa z dnia 23 kwietnia 1920 r. o ograniczeniach w sprzedaży napojów alkoholowych (tekst jednolity Dz.U. RP z 1922 r. Nr 35, poz. 299). W okresie międzywojennym obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 21 marca 1931 r. o ograniczeniach w sprzedaży, podawaniu i spożywaniu napojów alkoholowych (Dz.U. RP Nr 51, poz. 423). Natomiast w okresie powojennym obowiązywały kolejno: ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 12, poz. 62), ustawa z dnia

odnaleźć można obraz zmieniającego się na przestrzeni lat ustroju administracji lokalnej. Również obecnie obowiązująca ustawa została uchwalona w czasie, gdy administracja lokalna opierała się na systemie rad narodowych. Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 r. wymusiło jej kolejne nowelizacje, w ramach których samorząd terytorialny zyskiwał coraz to szerszy zakres zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Gdy chodzi o podział zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi między organy administracji, to warto też w tym miejscu wskazać na pewną – rysującą się na przestrzeni lat – prawidłowość, wyrażającą się w tym, że aż do wejścia w życie ustawy z 1982 r. zadania te ulokowane były wyłącznie na szczeblu lokalnym. Praktycznie tylko organy administracji lokalnej wyposażone były w zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Dopiero ustawa z 1982 r. przewidziała pewne zadania w tym przedmiocie również dla organów centralnych. Nie podejmując w tym miejscu szerzej tej problematyki, gdyż wykraczałoby to poza ramy tematyczne opracowania, warto jedynie wskazać, że ustawodawca nałożył na określonych ministrów obowiązek prowadzenia szeroko rozumianej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz przygotowania należycie wykształconych kadr z zakresu profilaktyki, leczenia oraz prac badawczych nad alkoholem i związanymi z nimi problemami¹⁶. Ponadto, wskazanych ministrów zobowiązał, na podstawie delegacji ustawowych i w ich ramach, do uregulowania w dro-

10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 69, poz. 434 z późn. zm.) oraz obowiązująca aktualnie ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

¹⁶ Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został zobowiązany do uwzględnienia problemu trzeźwości i abstynencji wśród celów wychowania oraz do zapewnienia w programach nauczania wiedzy o szkodliwości alkoholizmu dla jednostki w życiu rodzinnym i społecznym. Do ministra właściwego do spraw zdrowia, do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania należy zapewnienie kształcenia niezbędnej liczby specjalistów z zakresu działalności profilaktycznej i leczniczej oraz podejmowania badań nad alkoholem i związanymi z nim problemami. Zaś minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego zostali zobowiązani do podejmowania odpowiednich działań w zakresie rozwijania i popierania różnorodnych form działalności informacyjnej, kulturalnej i naukowej, mających na celu uświadamianie o szkodliwości nadużywania alkoholu dla jednostki oraz życia rodzinnego i społecznego, krzewienia trzeźwości i abstynencji oraz wykorzeniania szkodliwych zwyczajów i sposobów picia alkoholu.

dze aktów normatywnych szczegółowych spraw wskazanych w ustawie¹⁷. Radę Ministrów wyposażył w uprawnienie do wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części całkowitego lub częściowego zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zaś ministra właściwego do spraw gospodarki wyposażył w kompetencje do wydawania zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu.

Jak już wyżej wskazywano, reaktywowanie w Polsce samorządu terytorialnego w 1990 r. odcisnęło się mocno na kształcie regulacji ustawowej, gdyż oznaczało uruchomienie procesu przekazywania samorządowi (do 1998 r. tylko gminnemu, zaś po reformie z 1998 r. również samorządowi powiatu i województwa) coraz to szerszego zakresu zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Generalnie należy stwierdzić, że – w szczególności w początkowym okresie – proces przekazywania samorządowym gminom zadań we wspomnianym zakresie przebiegał dość „ostrożnie”¹⁸. Owa „ostrożność”, będąca niewątpliwie wyrazem pewnych oporów ustawodawcy przed ograniczeniem roli administracji rządowej w tej dziedzinie, dawała o sobie znać przede wszystkim w odniesieniu do zadań o charakterze reglamentacyjnym. Wyrażała się ona w przekazywaniu gminom tych zadań etapami, zazwyczaj najpierw jako zadań zleconych. Przykładowo, uprawnienie do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży przeszło na wójta, burmistrza, prezydenta miasta najpierw jako zadanie zlecone¹⁹. Dopiero na mocy nowelizacji

¹⁷ Przykładowo, do ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej należy określenie, w drodze rozporządzenia, zasad i warunków sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na morskich statkach handlowych w żegludze międzynarodowej, w pociągach i samolotach komunikacji międzynarodowej oraz w międzynarodowych portach morskich i lotniczych.

¹⁸ Por. na ten temat B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Samorząd terytorialny i terenowa administracja rządowa w walce z alkoholizmem*, „Samorząd Terytorialny” 1991/4, bliżej tejże: *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998.

¹⁹ Na mocy postanowień ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

z 1993 r.²⁰ wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stało się zadaniem własnym gminy. Warto tu zaznaczyć, że w ramach wspomnianej nowelizacji z 1993 r. miało też miejsce przekazanie ze szczebla centralnego na rzecz gmin prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego w przedmiocie ustalania maksymalnej dopuszczalnej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w przedmiocie określania zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych²¹. Nowelizacja z 1996 r.²² przyznała też gminom oczekiwane przez nie nowe (bo nie przeniesione z innych organów) uprawnienie w zakresie wprowadzania w trybie aktów prawa miejscowego na terenie gminy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter²³. W dalszej kolejności w gminach przewidziano powoływanie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, które zostały wyposażone w szeroko rozumiane kompetencje do inicjowania działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu na terenie gminy²⁴. Gminy zostały też wy-

²⁰ Ustawa z dnia 17 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 40, poz. 184).

²¹ Zadania te należały wcześniej odpowiednio do Rady Ministrów oraz do Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług.

²² Chodzi o ustawę z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593).

²³ Owo oczekiwanie gmin nie sprowadzało się jedynie do artykułowania tego typu potrzeb, ale często polegało na wprowadzaniu przez rady gmin takich zakazów w trybie przepisów porządkowych. Tego rodzaju praktyka spotykała się jednak z negatywną oceną wojewodów w trybie nadzoru oraz NSA. Por. m.in. R. S a w u ł a, *Wychowanie w trzeźwości...*, s. 177–182.

²⁴ Na marginesie warto w tym miejscu wskazać, że nieprecyzyjna początkowo redakcja przepisu stanowiącego podstawę do powołania komisji do spraw przeciwdziałania alkoholizmowi (w pewnym sensie poprzedniczki gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych) rodziła wątpliwości co do organu samorządu gminnego właściwego do powołania tej komisji i dokonywania zmian w jej składzie. W kwestii tej w wyroku z dnia 25 listopada 1993 r. (sygn. akt SA 2056/93, ONSA 1994/4, poz. 157) NSA zajął stanowisko, że to rada gminy jest organem właściwym do powoływania komisji do spraw przeciwdziałania alkoholizmowi i dokonywania zmian w jej składzie. Kiedy więc w ramach nowelizacji z 1996 r. stworzono w art. 4¹ ust. 3 ustawy podstawy do powoływania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ustanowiono rady gmin organami samorządu gminnego właściwymi do powoływania tych komisji. Dopiero w ramach nowelizacji

posażone w uprawnienie do pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w celu uzyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań własnych realizowanych w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Gdy zaś chodzi o proces przekazywania gminom zadań o charakterze organizatorskim, to zaznaczyć należy, że przebiegł on dość łatwo. Przykładowo, już w 1990 r. organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień stało się zadaniem własnym gminy. Wśród zadań własnych gminy o charakterze organizatorskim, realizowanych w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, pojawiło się też w 1996 r. zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu.

W konsekwencji rozłożonego w czasie przekazywania gminom zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi gminy zostały wyposażone w zadania, których realizacja niewątpliwie stawia je w pozycji głównego podmiotu administracji publicznej kreującego i realizującego lokalną politykę wobec alkoholu i problemów z nim związanych. Dla porządku trzeba tu jednak zaznaczyć, że nie wszystkie nowe uprawnienia o charakterze reglamentacyjnym, w które gminy zostały wyposażane na przestrzeni lat, wytrzymały próbę czasu. Niektóre z nich zostały po pewnym okresie zniesione. Stało się tak z wprowadzonym w 1996 r. uprawnieniem gmin do określania warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz z uprawnieniem do ustalania szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Okazało się, że – zamiast tworzyć obowiązujące na terenie gmin lokalne standardy sprzedaży napojów alkoholowych – rady gmin wprowadzały *de facto* system różnorodnych ograniczeń nieuzasadnionych specyfiką sprzedaży napojów alkoholowych. Również trudne dla gmin okazało się ustalanie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych, które wpisywałyby się w materialne przesłanki wydawania i cofania tych zezwoleń określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w uchwałach rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie

z 2001 r. uprawnienia do powoływania tych komisji przeszły na organy wykonawcze gmin, pierwotnie na zarządy gmin, a po reformie modelu tych organów z 2002 r., na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także które uwzględniałyby procesowe przesłanki wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określone w kodeksie postępowania administracyjnego²⁵ oraz w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁶.

Również rozszerzenie samorządu terytorialnego w ramach reformy ustrojowej z 1998 r. na ponadgminny poziom i wprowadzenie go w powiatach i województwach²⁷ znalazło odzwierciedlenie w zwiększonym udziale samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Jednakże włączenie nowoutworzonych jednostek samorządu terytorialnego nie przebiegło według tego samego schematu. Ustawodawca wyznaczył bowiem samorządowi województwa oraz samorządowi powiatu różne funkcje w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Gdy chodzi o samorząd województwa, to generalnie uznać trzeba, że repartycja kompetencji w interesującym nas zakresie w związku z reformą samorządową z 1998 r. na ten poziom samorządu terytorialnego polegała na przeniesieniu nań zadań wcześniej przewidzianych dla wojewody jako terenowego organu rządowej administracji ogólnej. W rezultacie tych zabiegów ustawodawcy, do samorządu województwa należy więc realizacja zadań określonych w wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ze wskazaniem bliższych kompetencji zarządu województwa w tym zakresie. Do zarządu województwa należy również udzielanie merytorycznej pomocy instytucjom i osobom realizującym zadania objęte tym programem, a także współdziałanie w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych z innymi organami administracji publicznej. Zarząd województwa organizuje także na obszarze województwa całodobowe zakłady leczenia odwykowego oraz wojewódzki ośrodek terapii uzależnienia i współuzależnienia. W dalszym etapie²⁸ marszałek województwa

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

²⁶ Trudności te ujawniało orzecznictwo NSA, por. bliżej R. S a w u ł a, *Wychowanie w trzeźwości...*, s. 78–79.

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

²⁸ Mocą postanowień ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 60, poz. 610).

został wyposażony w kompetencje do wydawania zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu.

Natomiast rola powiatów w omawianym zakresie została potraktowana przez ustawodawcę bardziej uzupełniająco. Generalnie, jak już wyżej wskazywaliśmy, organizacja na obszarze województwa całodobowych zakładów leczenia odwykowego oraz wojewódzkiego ośrodka terapii uzależnienia i współuzależnienia należy do kompetencji zarządu województwa. Zaś do kompetencji starosty należy organizowanie na obszarze powiatu innych niż wyżej wymienione zakładów leczenia odwykowego²⁹. Organy powiatu, obok organów samorządu terytorialnego w miastach liczących powyżej 50.000 mieszkańców, uzyskały uprawnienie (już nie obowiązek, jak to miało miejsce wcześniej w odniesieniu do gmin) organizowania i prowadzenia izby wytrzeźwień. Wreszcie w ramach nowelizacji z 2001 r. przewidziano, że zarządy województw mogą włączać jednostki samorządu powiatowego w realizację swych zadań zlecając im, w drodze porozumień, zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywać środki na realizację tych zadań.

W podsumowaniu tej części analizy można powiedzieć, że zadania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi realizowane na szczeblu lokalnym zostały praktycznie w całości przeniesione na samorząd terytorialny. W rezultacie terenowe organy administracji rządowej zostały wyłączone z kręgu podmiotów administracji lokalnej uczestniczących w realizacji zadań w tym zakresie. Co już sygnalizowano, przejście całości kształtu omawianych zadań przez samorząd terytorialny nie oznacza jednak równego udziału gmin, powiatów i samorządowych województw w realizacji zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. W dalszej części niniejszego opracowania bliższej analizie zostaną poddane zadania reglamentacyjne samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Natomiast zadania samorządu w tym przedmiocie głównie o charakterze organizatorskim podejmowane w sferze społecznej będą przedmiotem analizy przedstawionej

²⁹ Na marginesie, słusznie wskazuje się w doktrynie na niekonsekwencję ustawodawcy, który kompetencje w zakresie organizowania określonych placówek leczenia odwykowego na obszarze województwa przekazuje zarządowi województwa, czyli organowi wykonawczemu samorządu województwa, zaś analogiczne kompetencje na obszarze powiatu – starości, który nie jest organem wykonawczym powiatu, ale przewodniczącym tego organu. Por. bliżej G. Zalas [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas: *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości ...*, s. 374.

w drugiej części naszego opracowania. Analiza ta, mamy nadzieję, pozwoli również na ukazanie specyficznych ról jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych poziomów w omawianym zakresie.

4. Istota i podział zadań reglamentacyjnych w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi

Rozwiązania prawne w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi przewidują szeroki katalog zadań o charakterze reglamentacyjnym, które dotyczą zwłaszcza sfery gospodarczej. Podejmując próbę ich analizy, wypada zgodzić się z tym, że transformacja ustroju gospodarczego Polski, likwidacja scentralizowanej gospodarki „uspołecznionej” (z reguły państwowej i spółdzielczej) i wprowadzenie w jej miejsce zasady swobody działalności gospodarczej oraz równości podmiotów spowodowały konieczność ustalenia nowych zasad reglamentacji administracji i znaczne jej ograniczenie³⁰. Z drugiej jednak strony, nie sposób nie uznać za trafne stanowiska Trybunału Konstytucyjnego³¹, którego zdaniem trudno odmówić ustawodawcy prawa do poddawania stosunkowo ścisłej regulacji rynku napojów alkoholowych, ze względu na indywidualne i społeczne skutki wywołane nadmiernym spożyciem alkoholu. Trybunał słusznie uznał, iż działalność gospodarcza ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznanych wartości. W ocenie Trybunału to, że jakieś zagadnienie poddano regulacji prawa publicznego, nakazuje przy kolizji interesu jednostki z interesem publicznym uwzględniać w pierwszym rzędzie interes publiczny. Również w doktrynie wyrażony został pogląd, że interes publiczny (dobro ogółu) uzasadnia reglamentowanie obrotu napojami alkoholowymi w sposób silniejszy (obowiązek uzyskania zezwolenia) niż prowadzenie typowej

³⁰ Z. L e o n s k i, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 20.

³¹ Wyrażonego w wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.

działalności gospodarczej (wpis do rejestru działalności regulowanej)³². Nie jest więc zaskoczeniem, jak podkreśla R. Sawuła, że ustawodawca stara się ograniczać i neutralizować niekorzystne skutki zjawiska alkoholizmu³³.

Należy zaakcentować, iż w dziedzinie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi mamy do czynienia, obok unormowań odnoszących się do sfery społecznej, z normami o charakterze gospodarczym, przy czym w obu tych sferach występują legislacje reglamentacyjne. Jest istotne, że legislacje te, godząc się z umiarkowanym spożywaniem alkoholu w społeczeństwie, a więc takim, które nie wykracza poza ramy wyznaczone tradycją i zwyczajem, starają się jedynie tak kontrolować konsumpcję alkoholu, aby nie dopuścić do powstania lub zminimalizować negatywne indywidualne i społeczne skutki pewnych sposobów tej konsumpcji³⁴. Prawodawca uznaje za konieczne, obok usuwania następstw nadużywania alkoholu, ich zapobieganie poprzez reglamentowanie produkcji alkoholu oraz obrotu napojami alkoholowymi. Trzeba tu dodać, iż metoda administracyjnoprawna nie jest jedyną metodą, jaką posługuje się ustawodawca w celu ograniczania dostępności alkoholu. Sięga również po metodę ekonomiczną, jak i karnoprawną³⁵.

Szeroko rozumiany obrót napojami alkoholowymi jest jednym z rodzajów działalności gospodarczej, której zasady podejmowania i wykonywania określone zostały nie tylko w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ale również w ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej³⁶ oraz w, mającej wiodącą rolę w zakresie reglamentacji administracyjnej w sferze gospodarczej, ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁷. Prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych jest indywidualną sprawą z zakresu administracji

³² A. B i e r ć, *O projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (projekt ustawy z marca 2004 r). *Opinia Rady Legislacyjnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 3, s. 126.

³³ R. S a w u ł a, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 47.

³⁴ B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *O zasadzie ograniczania dostępności alkoholu...*, s. 80.

³⁵ J. L a n g, *Administracja spraw zdrowia, zatrudnienia i spraw socjalnych*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod redakcją M. Wierzbowskiego, Warszawa 2007, s. 433.

³⁶ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

publicznej załatwianą w trybie decyzji administracyjnej. Do tak rozumianej sprawy mają zatem zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁸.

Przed powołaniem samorządu terytorialnego, zadania obejmujące gospodarczą sferę przeciwdziałania alkoholizmowi, rzecz jasna, należały do państwa. Szczególnym przykładem ograniczania spożycia napojów alkoholowych i zapobiegania niewłaściwej strukturze ich spożycia był, istniejący do końca 1988 r., monopol państwowy na produkcję spirytusu i wódek³⁹. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w 1990 r., o czym była już mowa na początku tego opracowania, następował powolny proces przesuwania niektórych zadań i kompetencji w omawianym zakresie na szczebel gminy⁴⁰. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy „alkoholowej”, do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania obowiązane są organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. W zasadzie ustawodawca dopuszcza zatem udział wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań reglamentacyjnych w sferze gospodarczej. Trzeba jednak podkreślić, że w realizacji tych zadań uczestniczy aktualnie podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, a także samorząd województwa. Z kolei w przypadku samorządowego powiatu nigdy nie nastąpiło włączenie tej jednostki do udziału w wykonywaniu omawianych zadań.

5. Zadania gminy dotyczące reglamentacji detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych

5.1. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez radę gminy służących ograniczaniu dostępności alkoholu

Zdecydowana większość zadań reglamentacyjnych w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi ulokowana została na szczeblu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Przyznać trzeba, że pozostaje

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

³⁹ O tym zob. B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Rola prawa administracyjnego w walce z alkoholizmem*, „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 4, s. 13; teźże, Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne, Łódź 1995, s. 48–54.

⁴⁰ Zob. B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Samorząd terytorialny i terenowa administracja rządowa...*, s. 22–29; teźże, *Rola samorządu terytorialnego...*, s. 219–230.

to w zgodzie z ideą subsydiarności, w nawiązaniu do której powszechnie w wielu państwach kształtowane są relacje i rozdzielane zadania między różnymi poziomami władzy publicznej. Samorząd gminny wyposażony jest w kompetencje o charakterze reglamentacyjnym związane z detaliczną sprzedażą napojów alkoholowych. Oprócz klasycznych zadań o charakterze reglamentacyjnym, jakimi są wydawanie, odmowa wydania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, ich cofanie i stwierdzanie wygaśnięcia, gmina dysponuje szerokim katalogiem środków prawnych mających bezpośredni wpływ na rozmiary handlu detalicznego alkoholem. Należą do nich: 1) limitowanie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, 2) ustalanie miejsc wolnych od sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, 3) wprowadzanie czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. W omawianym zakresie określone kompetencje prawotwórcze należą do rady gminy.

Celem bezpośredniego ograniczania dostępności alkoholu na obszarze gminy, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy „alkoholowej”, rada gminy ustala, w drodze uchwały, liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia zarówno poza, jak i w miejscu sprzedaży. Pewne ograniczenie samodzielności gminy w tym przedmiocie dotyczy miejscowości, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, wówczas rada gminy zobowiązana jest do zasięgnięcia opinii właściwych dowódców garnizonów. Należy przy tym zaznaczyć, iż opinie te nie mają charakteru wiążącego, gdyż dowódcom garnizonów nie przysługują uprawnienia do współstanowienia gminnych przepisów prawa miejscowego⁴¹. Zauważyć trzeba również, że ustalanie liczby punktów sprzedaży nie obejmuje wszystkich rodzajów napojów alkoholowych, rada gminy nie ma bowiem kompetencji do limitowania ilości punktów sprzedaży w odniesieniu do napojów o zawartości do 4,5% alkoholu oraz do piwa.

Ustawodawca wskazuje sposób ustalania liczby punktów sprzedaży podkreślając, iż powinna być ona dostosowana do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Uchwała rady gminy w tej sprawie ma być wobec tego podporządkowana realizacji celu ustawy⁴².

⁴¹ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu...*, s. 91.

⁴² Ten pogląd ukształtował się również w dotychczasowej linii orzecznictwa NSA. Zob. wyrok z dnia 8 listopada 1993 r., II SA 1967/93, OSP 1994, nr 12, poz. 235 z glosą B. Jaworskiej-Dębskiej, Samorząd Terytorialny 1996, nr 3, s. 74–77; wyrok z dnia 25 listopada 1993 r., II SA 2056/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 157; wyrok z dnia 9 grudnia 1993 r.,

Słusznie przyjął NSA w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r.⁴³, że jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. W ocenie NSA, realizacja kompetencji gminy do ustalania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie może być więc mechaniczna i nie może polegać na ustaleniu jakiegokolwiek liczby punktów sprzedaży dla jakiegokolwiek liczby mieszkańców. W innym wyroku NSA zaznaczył z kolei, że rada gminy nie może ustalić dla terenu gminy liczby „0” punktów sprzedaży napojów alkoholowych⁴⁴. Wyrażono również pogląd, w myśl którego zniesienie określonej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zastąpienie jej nieograniczoną liczbą tych punktów prowadzi w pierwszej kolejności do ułatwienia dostępności do alkoholu, a to nieuchronnie prowadzi do zwiększenia spożycia napojów alkoholowych⁴⁵.

Nie ulega wątpliwości, iż niezbędne jest odpowiednie korzystanie, czyli zgodne z założonymi celami prawodawcy, z omawianej kompetencji przez radę gminy. Jak zwrócił uwagę WSA w wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r.⁴⁶, art. 12 ust. 1 obejmuje nie tylko kompetencję do określenia liczby punktów, ale w równym stopniu kryteria, jakimi należy kierować się opiniując i załatwiając wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przykład niech stanowi wyczerpanie limitu punktów sprzedaży, które skutkuje odmową wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez organ wykonawczy samorządu gminnego⁴⁷. Dotychczasowe doświadczenie

II SA 2088/93, Wokanda 1994, nr 5, s. 24; wyrok z dnia 24 stycznia 1994 r., II SA 2532/93, OwSS 1994, nr 2, poz. 89; wyrok z dnia 15 lutego 1994 r., SA/Wr 2162/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 66; wyrok z dnia 3 stycznia 1995 r., SA/Kr 2937/94, z glosą M. Mincer-Jaśkowskiej, OSP 1996, nr 2, poz. 25; wyrok z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 2792/95, Glosa 1996, nr 11, s. 30. Zob. także W. Bugajny: Cel – ograniczanie dostępności i spożywania alkoholu, „Problemy Alkoholizmu” 1996, nr 10, s. 18–19.

⁴³ SA/Kr 2937/94, OSP 1996, nr 2, poz. 25.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 21 maja 1997 r., SA/Rz 145/97, Prawo Gospodarcze 1998, nr 5, s. 22.

⁴⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 16 grudnia 1996 r., ON.III.0903/12/46/96, OwSS 1997, nr 2, poz. 44.

⁴⁶ III SA/Kr 908/07, Lex nr 340501.

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1992 r., II SA 530/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 47; wyrok NSA z dnia 9 lutego 1990 r., II SA 1379/89, ONSA 1990, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 18 września 1992 r., SA/Wr 842/92, „Wokanda” 1993, nr 3, s. 18; wyrok NSA z dnia 1 stycznia 1994 r., II SA 1406/93, „Wokanda” 1995, nr 6, s. 34; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1995 r., II SA 241/94, „Wspólnota” 1996, nr 4, s. 18.

w tym zakresie, jak podnosi B. Jaworska-Dębska, pokazuje jednak, że przedstawiciele społeczności lokalnych nie zawsze należycie uświadamiają sobie wagę swych uprawnień dla rzeczywistej dostępności alkoholu na terenie gminy. Zdarza się, że na stanowisko rady gminy w większym stopniu mają wpływ lokalne grupy nacisku albo potrzeby finansowe gminy, niż potrzeba kontrolowania dostępności alkoholu⁴⁸. W piśmiennictwie podnoszono m.in., że istnieje możliwość ustalenia w gminie choćby 300 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, możliwość sprzedaży alkoholu w szpitalu, u progu świątyni, na basenie, na dworcu czy na stadionie⁴⁹. W takiej sytuacji pojawia się uzasadniona obawa o zgodność działań gminy z celem ustawy „alkoholowej”. Nie może bowiem przy tym ulegać żadnej wątpliwości, na co zwraca się uwagę w doktrynie, iż rada gminy dysponuje dużym zakresem władztwa prawotwórczego w przedmiocie wyboru i określenia tzw. obiektów chronionych, dzięki czemu ma prawny i faktyczny wpływ na kształtowanie się przestrzennej siatki usytuowania na terenie gminy punktów sprzedaży napojów alkoholowych⁵⁰.

Wyrazem bezpośredniego ograniczania dostępności alkoholu jest również ustalanie przez radę gminy, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy „alkoholowej”. W miejscowościach, gdzie rozmieszczone są jednostki wojskowe, rada gminy określa zasady usytuowania miejsc sprzedaży, podawania, ale i spożywania alkoholu po zasięgnięciu opinii właściwych dowódców garnizonów. Zasady te, podobnie jak liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych, powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Zatem i w tym zakresie uchwała rady gminy musi uwzględniać cel ustawy realizowanej na obszarze gminy.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że zakres swobody rady gminy zależy od rozpiętości ustawowych granic, jakie wyznacza przepis delegacyjny. Im bardziej ogólny jest jego charakter, tym większa swoboda rady gminy

⁴⁸ B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Prawna regulacja problemów uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, wyrobami tytoniowymi*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005, s. 198.

⁴⁹ Z. M a ń k: *Zielone światło dla...alkoholu*, „Jurysta” 1993, nr 2, s. 15.

⁵⁰ I. S k r z y d ł o - N i ż n i k [w:] I. Skrzydło-Niznik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 227.

w określaniu kształtu prawa miejscowego⁵¹. Praktyka wykazała, iż podejmując uchwały w przedmiocie wprowadzania zewnętrznych stref trzeźwości, rady gmin w różny sposób podchodziły do przyznanego im w tym zakresie władztwa prawotwórczego. Problem zakresu swobody rady gminy w odniesieniu do ustalania miejsc wolnych od sprzedaży i podawania napojów alkoholowych szczególnie ujawnił się w orzecznictwie. Na jego gruncie podnoszono m.in., iż kompetencje prawotwórcze rady gminy wskazane w dyspozycji art. 12 ust. 2, nie mogą obejmować reglamentowania czasu sprzedaży napojów alkoholowych⁵². Akcentowano także, iż rada gminy nie ma kompetencji do określenia na podstawie wspomnianego przepisu dalszych, nie wymienionych w art. 14 ustawy zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁵³. Podkreślano, iż przepis art. 12 ust. 2 uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży, przez co należy rozumieć położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. W ocenie NSA, przepis ten w żadnym razie nie uprawnia rady gminy do określenia warunków budowy tych punktów, jakie wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy domów⁵⁴. Rada gminy nie posiada ponadto kompetencji do określenia, jakie warunki musi spełniać punkt sprzedaży napojów alkoholowych (tj., że nie może być to bar mleczny, punkt małej gastronomii, stacja paliw, miejsce sprzedaży hurtowej alkoholu lub budynek nietrwale związany z gruntem) ani też kompetencji do określenia warunków prowadzenia samej sprzedaży alkoholu, takich jak niekolidowanie punktu sprzedaży z realizacją funkcji przez określone w uchwale placówki oświatowo-wychowawcze, administracji publicznej oraz obiektu kultu religijnego⁵⁵.

Należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym ustalanie zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych przez rady gmin w drodze

⁵¹ P. Chmielnicki, *Ustalenie czasu sprzedaży alkoholu*, „Wspólnota” 2004, nr 4, s. 5.

⁵² Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1998 r., II SA 368/98, Wokanda 1998, nr 11, s. 42; wyrok NSA z dnia 17 listopada 1998 r., II SA 1394/98, „Prawo Gospodarcze” 1999, nr 3, s. 46; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 15 maja 1999 r., NP 0915/42/99, OwSS 2000, nr 2, poz. 43.

⁵³ Wyrok WSA z dnia 27 lutego 2006 r., VI SA/Wa 2208/05, „Lex” nr 194030.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 18 marca 1994 r., SA/Gd 2818/93, OwSS 1994, nr 2, poz. 73.

⁵⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 18 marca 2003 r., ON II 0911–10/10/03, OwSS 2003, nr 3, poz. 70.

aktów prawa miejscowego stanowi wyraz realizacji zasady subsydiarności, pozwala bowiem na wprowadzanie zewnętrznych stref trzeźwości z uwzględnieniem lokalnej specyfiki, w tym charakteru zabudowy i ukształtowania terenu, a także innych szeroko rozumianych uwarunkowań lokalnych⁵⁶. Trzeba jednak zauważyć, iż ustawodawca zagwarantował samorządowi gminnemu pełną w zasadzie samodzielność i swobodę w ustalaniu zewnętrznych stref trzeźwości. Korzystanie z tej kompetencji przez radę gminy, na co zdają się wskazywać przykłady z orzecznictwa, budzić musi pewne wątpliwości. Nie zawsze bowiem gminy pozostają w tym zakresie wierne potrzebom ograniczania dostępności alkoholu. Dostrzega się nawet, iż przyznanie gminom prawa ustalania zasad usytuowania punktów sprzedaży nie przynosi założonego przez ustawodawcę rezultatu, ale prowadzi zdecydowanie do zwiększenia dostępności alkoholu⁵⁷.

Art. 14 ust. 6 ustawy „alkoholowej” upoważnia radę gminy do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Organ stanowiący gminy może wprowadzić ten zakaz w niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, których charakter uzasadnia podjęcie takiego działania. Trzeba podkreślić, że już z art. 14 ust. 1–5 wynikają określone zakazy w stosunku do takich miejsc i obiektów, w których sprzedaż, podawanie i spożywanie alkoholu są szczególnie niepożądane z uwagi na realizowane tam funkcje i zadania. Z kolei rada gminy uprawniona jest do pewnego poszerzenia tych zakazów na inne miejsca czy obiekty publiczne⁵⁸. Na gruncie tego upoważnienia w praktyce pojawił się jednak problem częstego wkraczania przez rady gmin w materię zastrzeżoną dla regulacji ustawowej poprzez kreowanie zakazów natury generalnej⁵⁹. Po drugie, zarysowały się również wątpliwości dotyczące stosunku omawianej regulacji do

⁵⁶ B. Jaworska-Dębska, *Prawo administracyjne wobec uzależnień...*, s. 139.

⁵⁷ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu...*, s. 98; tejsze: *Prawna regulacja problemów uzależnień...*, s. 199.

⁵⁸ Na publiczny charakter tych miejsc zwrócił uwagę SN w wyroku z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, OSNP 1994, nr 4, poz. 55.

⁵⁹ Dotyczyło to zwłaszcza wprowadzania przez radę gminy ogólnego zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie stacji paliw. Zob. wyrok WSA z dnia 3 marca 2004 r.; II SA/Wr 2625/03, OwSS 2004, nr 3, poz. 65; wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2004 r., II SA/Bk 783/04, „Lex” nr 173711; wyrok WSA z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, „Lex” nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, „Lex” nr 280305.

art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁰, który upoważnia radę gminy do wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W orzecznictwie ścierały się różne stanowiska dotyczące możliwości wprowadzania przez radę gminy w ramach delegacji z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na obszarze całej gminy. W tym zakresie dotychczas przeważał jednak pogląd, do którego trzeba się przychylić. Zgodnie z nim rada gminy nie może wydawać na podstawie wspomnianego upoważnienia przepisów porządkowych o zakazie spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych⁶¹. Przepisy porządkowe są bowiem wydawane na podstawie upoważnienia generalnego i mogą regulować wyłącznie materie nieuregulowane w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z kolei art. 14 ust. 6 ustawy „alkoholowej” zawiera upoważnienie szczególne dotyczące możliwości wprowadzania przez radę gminy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przesłankę stanowi charakter określonego miejsca, obiektu czy obszaru gminy, a nie na przykład powtarzające się zakłócanie porządku i spokoju.

Skonstatować należy, iż ustawodawca, podobnie jak w przypadku art. 12 ust. 1 i 2, również na gruncie art. 14 ust. 6 przyznał radzie gminy dużą samodzielność prawodawczą. Do niej należy ocena, gdzie i na jaki okres: czasowy czy stały, wprowadzić zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w rezultacie prowadzący do ograniczenia dostępności alkoholu w gminie. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, iż rada gminy nie może mieć pełnej dowolności w wyborze miejsca, obiektu czy obszaru gminy, których miałyby obejmować zakaz, gdyż jest związana przesłanką szczególnego ich charakteru. Przykładowy katalog takich miejsc stworzono w doktrynie, podkreślając, iż mogą to być miejsca (obiekty, obszary) o szczególnym znaczeniu religijnym, kulturowym, oświatowym, społecznym, czy pełniące specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w sto-

⁶⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁶¹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 1994 r., SA/Wr 1954/94, „Wokanda” 1995, nr 6, s. 34; uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 50; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., II SA 1709/99, „Prawo Gospodarcze” 2000, nr 3, s. 44; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 30 kwietnia 2007 r., LEX-S.0911–15/07, „Lex” nr 339809.

sunku do dzieci i młodzieży⁶². Może to być np. teren przykościelny czy teren, co do którego mieszkańcy postulują o wprowadzenie takiego zakazu⁶³. Wymaga ponadto zaakcentowania, że upoważnienie rady gminy służyć ma wyłącznie poszerzeniu katalogu ogólnych zakazów wskazanych w art. 14 ust. 1–5. Uchwały rady gminy w tym zakresie nie mogą zatem zawierać norm ogólnych.

5.2. Wydanie (odmowa wydania) przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży

Zgodnie z art. 18 ustawy „alkoholowej”, sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Ustawodawca nie dopuszcza zatem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych bez zezwolenia właściwego organu gminy⁶⁴. Wypada podkreślić, iż w wyniku nowelizacji z 1993 r. to klasyczne zadanie reglamentacyjne zmieniło charakter ze zleconego na zadanie własne gminy⁶⁵. Zezwolenie wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy, na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – nie krótszy niż 2 lata. Wymagane jest uzyskanie odrębnych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), powyżej 18% zawartości alkoholu. Ponadto przewidziana jest kategoria tzw. zezwoleń jednorazowych, które mogą być

⁶² G. Zalas [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 269–270.

⁶³ B. Kołodziejczyk, *Administracja spraw zdrowia, zatrudnienia i spraw społecznych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2007, s. 286.

⁶⁴ Por. również art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

⁶⁵ O tym R. Sauleła, *Stosowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10, s. 31; B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 14; teźże, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 220 i nast.

wydawane wyłącznie przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych na okres do 2 dni, a także zezwolenia wydawane przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć, na okres do 2 lat.

Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodne są co do charakteru zezwolenia udzielanego przedsiębiorcy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Przyjmuje się, że dotyczy ono indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, podlegającej załatwieniu w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej⁶⁶. Jest to prawna forma reglamentacji detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych, za pomocą której uprawniony organ indywidualizuje ogólnie określone reguły reglamentacyjne⁶⁷. Organem tym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), właściwy ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Należy podkreślić, że na gruncie rozwiązań ustrojowych organ ten posiada domniemanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu działania samorządu gminnego⁶⁸. Na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy o wydanie zezwolenia, organ zezwalający wszczynając i prowadzi postępowanie administracyjne skutkujące wydaniem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych bądź też odmowę jego wydania⁶⁹.

Trafne uwagi odnośnie prowadzenia tego postępowania przez organ gminy przyjął NSA, podkreślając, iż wynikająca z art. 8 k.p.a. zasada zaufania obywateli do organów państwa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania, który wyraża się w dokładnym zbadaniu okoliczności sprawy, ustosunkowaniu się do żądań stron oraz uwzględnieniu w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli. Obowiązek ten, zdaniem

⁶⁶ Por. np. R. Sawuła, *Stosowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 33; I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalaś: *Prawo dobrze nabyte*, „Wspólnota” 1997, nr 5, s. 18; W. Bugajny, *Opłaty za zezwolenia alkoholowe*, „Problemy Alkoholizmu” 1998, nr 1, s. 10–11; B. Jaworska-Dębska, *Prawna regulacja problemów uzależnień...*, s. 207; uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 33/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 150; wyrok NSA z dnia 4 października 2006 r., II GSK 139/06, „Casus” 2007, nr 45, s. 12, „Lex” nr 276709.

⁶⁷ B. Jaworska-Dębska, *Prawna regulacja problemów uzależnień...*, s. 206.

⁶⁸ W myśl art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Służy od nich odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 39 ust. 5).

⁶⁹ Chyba, że zachodzą przesłanki określone w art. 105 k.p.a., co powinno skutkować wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

NSA, nie może jednak polegać na badaniu okoliczności faktycznych, które były podstawą orzekania w innych konkretnych, indywidualnych sprawach. Okoliczności, które zadecydowały o przyznaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w innych postępowaniach, innym podmiotom, nie są bowiem okolicznościami, które powinien, a nawet może badać organ w konkretnej sprawie⁷⁰. Podobne stanowisko zajęło SKO w decyzji z dnia 21 kwietnia 1999 r.⁷¹ akcentując, iż działalność gospodarcza związana ze sprzedażą i podawaniem napojów alkoholowych może być prowadzona przez podmioty, które dają gwarancję należytego, a przede wszystkim zgodnego z prawem prowadzenia handlu alkoholem. Dlatego też obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie i rozpatrującego wniosek jest ocena ubiegającego się o zezwolenie, według kryteriów odnoszących się do konkretnego wnioskodawcy.

Ustawodawca określa obligatoryjne składniki, jakie zawiera wniosek o wydanie zezwolenia⁷², dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku⁷³ oraz warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych. Oprócz posiadania zezwolenia, przedsiębiorca zobowiązany jest do: wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia; zaopatrywania się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych; w terminach do dnia 1 lutego, 1 czerwca, 1 października każdego roku kalendarzowego objętego zezwoleniem, okazania przedsiębiorcy zaopatrującemu dany punkt sprzedaży napojów alkoholowych odpowiedniego zaświadczenia wydanego przez gminę, potwierdzającego dokonanie opłaty za korzystanie z zezwolenia; posiadania tytułu prawnego do korzystania z lokalu, stanowiącego punkt

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06, „Lex” nr 290139.

⁷¹ SKO 4221/37/99, OwSS 2000, nr 1, poz. 7.

⁷² Zgodnie z art. 18 ust. 5 należą do nich: 1) oznaczenie rodzaju zezwolenia; 2) oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania; 3) numer w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej; 4) przedmiot działalności gospodarczej; 5) adres punktu sprzedaży; 6) adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego).

⁷³ Zgodnie z art. 18 ust. 6 należą do nich: 1) zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpis z rejestru przedsiębiorców; 2) dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych; 3) pisemną zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; 4) decyzje właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171, poz. 1225).

sprzedaży; wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu; zgłaszania organowi zezwalającemu zmian stanu faktycznego i prawnego w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany; prowadzenia sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy; przestrzegania innych zasad i warunków określonych przepisami prawa.

Z art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy „alkoholowej” wynika, iż warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży jest wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem wydanym przez organ gminy tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu. Specyfika zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przejawia się zatem w dwóch aspektach – podmiotowym oraz przedmiotowym⁷⁴. Pierwszy z nich sprowadza się do tego, iż zezwolenie wydane przez organ gminy zawsze skierowane jest do wnioskodawcy – konkretnego podmiotu zamierzającego prowadzić działalność gospodarczą, polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych. Z kolei aspekt przedmiotowy przejawia się w tym, iż zezwolenie dotyczy zawsze konkretnego punktu sprzedaży. Stanowisko takie zajął pierwotnie NSA w wyroku z dnia 14 marca 1997 r.⁷⁵ uznając, iż zezwolenie na sprzedaż alkoholu jest decyzją o charakterze przedmiotowo-podmiotowym, wydaje się je bowiem dla indywidualnie oznaczonej osoby (fizycznej lub prawnej) i dla konkretnie określonego miejsca. Oznacza to, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może udzielić tego zezwolenia bez określenia lokalu, w którym mają być sprzedawane napoje alkoholowe. Warto przytoczyć również pogląd wyrażony w tym zakresie przez SKO, którego zdaniem ważność zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zależy od współistnienia dwóch podstawowych elementów: konkretnego podmiotu prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych i funkcjonowania punktu tej sprzedaży w miejscu określonym w zezwoleniu. Zmiana jednego z tych elementów, polegająca na zmianie podmiotu gospodarczego prowadzącego sprzedaż, zmianie rodzaju działalności punktu sprzedaży bądź likwidacji tego punktu, skutkuje wygaśnięciem zezwolenia⁷⁶.

⁷⁴ S. D u d z i k, *Prawne konsekwencje naruszenia ustawowych zasad sprzedaży napojów alkoholowych (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3, s. 67.

⁷⁵ II SA 1156/96, „Lex” nr 43183.

⁷⁶ Decyzja SKO z dnia 16 lutego 1996 r., SKO I 392/96/a, OwSS 1997, nr 2, poz. 41.

Nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca, wyposażając organ wykonawczy gminy w kompetencję do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przypisał tej jednostce samorządu terytorialnego ogromną rolę w dziedzinie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Pozwolił też gminie decydować o rzeczywistych rozmiarach zjawiska alkoholizmu wśród społeczności lokalnej zamieszkałej na obszarze gminy. W pełni wypada podzielić stanowisko, iż to właśnie reglamentacja sprzedaży detalicznej alkoholu sięgająca po instrumenty bezpośredniego oddziaływania na jego dostępność ma najbardziej znaczący wpływ na ograniczenie spożycia napojów alkoholowych⁷⁷. Jak słusznie zwrócił uwagę WSA⁷⁸, decyzja zezwalająca na sprzedaż alkoholu jest aktem, który podlega wykonaniu. Trzeba zgodzić się również z tym, że realizacja tej decyzji oznacza spowodowanie istotnej zmiany rzeczywistości, gdyż wprowadzenie w życie przyznanego uprawnienia wiąże się z istotnym oddziaływaniem na stosunki społeczne panujące w środowisku objętym obszarem oddziaływania tego uprawnienia, spowoduje bowiem większą dostępność alkoholu⁷⁹. W ocenie WSA, rozpoczęcie przez beneficjenta zezwolenia sprzedaży napojów alkoholowych może spowodować niebezpieczeństwo powstania tak szkody, w tym przypadku niematerialnej, jak i trudnych do odwrócenia skutków. Widok osób kupujących znaczne ilości alkoholu, spożywających alkohol lub będących pod wpływem alkoholu, nie jest widokiem pożądanym w sąsiedztwie gminnych obiektów wykorzystywanych na działalność kulturalną. Nie umniejszając ogromnej roli gminy, jaka niewątpliwie przysługuje jej w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, wypada jednak przytoczyć treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸⁰, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, jak podniósł NSA w wyroku z dnia 6 kwietnia 2005 r.⁸¹, że organ, który wydałby zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych bez określonych dokumentów (np. bez zgody współwłaścicieli nieruchomości w sytuacji, gdy jest ona wymagana przez przepisy ustawy), naraziłby się nie tylko na zarzut rażącego naruszenia przepisów tej ustawy, ale także na zarzut naruszenia przepisów Konstytucji RP.

⁷⁷ B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Prawo administracyjne wobec...*, s. 138.

⁷⁸ W postanowieniu z dnia 3 sierpnia 2006 r., II SA/Bk 351/06, „Lex” nr 194632.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸¹ GSK 28/05, Casus 2005, nr 37, s. 3.

5.3. Cofanie (stwierdzenie wygaśnięcia) zezwolenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży

Należy podkreślić, iż kontrola przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia dokonywana jest przez organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, przez straż gminną lub członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W określonych przypadkach ustawodawca przewiduje zastosowanie przez organ gminy sankcji administracyjnych polegających na utracie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Sankcje te polegają na cofnięciu⁸² lub wygaśnięciu zezwolenia⁸³. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) cofa zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w odrębnym postępowaniu administracyjnym, co warunkuje ustalenie znaczenia poszczególnych norm w drodze orzecznictwa administracyjnego⁸⁴. Wymagane jest wydanie w tej sprawie odrębnej decyzji administracyjnej. Dotyczy to również przypadku wygaśnięcia zezwolenia⁸⁵, przy czym inny jest wówczas charakter decyzji. Decyzja w sprawie cofnięcia

⁸² W przypadku: 1) nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw albo z naruszeniem zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych i w domach wypoczynkowych; 2) nieprzestrzegania określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych; 3) powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego; 4) wprowadzenia do sprzedaży napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł; 5) przedstawienia fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim; 6) popełnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie; 7) orzeczenia, wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.

⁸³ W przypadku: 1) likwidacji punktu sprzedaży; 2) upływu terminu ważności zezwolenia; 3) zmiany rodzaju działalności punktu sprzedaży; 4) zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej; 5) niezłożenia oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim lub niedokonania opłaty na rachunek gminy w ustawowo określonych terminach i wysokości.

⁸⁴ M. S t a h l, J. P. T a r n o, *Wóda z mózgu* (2), „Wspólnota” 1997, nr 12, s. 19.

⁸⁵ Wymóg stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w drodze decyzji administracyjnej podkreślał NSA w uchwale z dnia 23 czerwca 1997 r.,

zezwolenia wywołuje skutki prawne w postaci niemożności sprzedaży napojów alkoholowych przez określonego przedsiębiorcę. Podobnie jak samo zezwolenie, tworzy nową sytuacją prawną, ma zatem charakter konstytutywny i obowiązuje *ex nunc*. Z kolei decyzja o wygaśnięciu zezwolenia jest deklaratoryjna, działająca *ex tunc*, potwierdzająca jedynie określone zdarzenie, z którego wystąpieniem ustawodawca wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego obejmującego uprawnienie do sprzedaży napojów alkoholowych. Ustawodawca nie wskazuje, co prawda, na formę decyzji administracyjnej wygaśnięcia zezwolenia, trzeba jednak uznać ją za pożądaną co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, gwarantuje to dotarcie wiadomości o wygaśnięciu zezwolenia do zainteresowanego przedsiębiorcy, co zapobiegnie przypadkom prowadzenia sprzedaży alkoholu przez podmiot, który nie posiada już ważnego zezwolenia. Po drugie, pozwoli również na zabezpieczenie praw procesowych strony, która w sytuacjach spornych może dochodzić swoich praw na drodze postępowania administracyjnego⁸⁶.

Dla przedsiębiorcy, któremu cofnięto zezwolenie, przewidziano ponadto sankcję o charakterze czasowym, polegającą na tym, iż nie może on wystąpić z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu. Natomiast przedsiębiorca, którego zezwolenie wygasło z przyczyn niezłożenia oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim lub niedokonania opłaty na rachunek gminy w ustawowo określonych terminach i wysokości, może wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia. W przypadku wygaśnięcia zezwolenia, organ zezwalający może, na wniosek przedsiębiorcy, wydać zezwolenie na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Jest to zezwolenie wydawane na czas określony, termin na wyprzedaż nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wygaśnięcia zezwolenia. Przedsiębiorca, który otrzymał tego rodzaju zezwolenie, może wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od dnia upływu terminu ważności zezwolenia na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych.

OPK 32/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 152; w wyroku z dnia 18 marca 1997 r., II SA/Wr 511/96, „Prawo Gospodarcze” 1998, nr 8, s. 21.

⁸⁶ B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych...*, s. 62.

Trafne jest spostrzeżenie S. Dudzika, że użycie przez ustawodawcę kategoriycznej formy „organ zezwalający cofa” wskazuje, iż cofnięcie zezwolenia jest obowiązkowe w każdym przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek określonych w ustawie⁸⁷. Autor zwraca jednocześnie uwagę, że cofnięcie zezwolenia stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych w czasie, określonej w art. 16 § 1 k.p.a. Przesłanki cofnięcia zezwolenia nie mogą być wobec tego interpretowane rozszerzająco⁸⁸. W tym zakresie problem pojawia się na przykład na gruncie art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy „alkoholowej”, w którym ustawodawca nie sprecyzował częstotliwości występowania jednej z przesłanek cofnięcia zezwolenia. Chodzi o nieprzestrzeganie określonych w ustawie zasad dotyczących napojów alkoholowych, a w szczególności ich sprzedaży i podawania osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw albo z naruszeniem zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych i w domach wypoczynkowych. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie podnoszone są pytania o sposób interpretacji tego przepisu przez samorząd gminy⁸⁹.

⁸⁷ W orzecznictwie podkreślano m.in., iż na podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych spoczywa obowiązek zorganizowania jej w taki sposób, aby nie zaistniał jakikolwiek przypadek złamania zasad(y) sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie (wyrok WSA z dnia 2 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1529/06, Lex nr 337045); aby klienci swoim zachowaniem nie naruszali przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (wyrok NSA z dnia 22 maja 2001 r., II SA 1452/00, „Lex” nr 77649); że podmiot posiadający zezwolenie alkoholowe musi się liczyć z sankcją cofnięcia tego zezwolenia w każdym przypadku stwierdzenia przez organ nieprzestrzegania ustawowych zasad sprzedaży napojów alkoholowych (wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2008 r., III SA/Wr 311/07, „Wspólnota” 2008, nr 10, s. 30); jak również, że ustawodawca nie różnicuje skutku nieprzestrzegania warunków sprzedaży alkoholu w zależności od stopnia szkodliwości społecznej konkretnego naruszenia ani ilości naruszeń. Nieprzestrzeganie ustawowych warunków sprzedaży alkoholu zawsze skutkuje jednakowo: cofnięciem zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Nieświadomość naruszenia przepisów prawa i brak złej woli pozostają bez wpływu na skutek prawny naruszenia (wyrok WSA z dnia 15 grudnia 2005 r., VI SA/Wa 1703/05, „Lex” nr 190905).

⁸⁸ S. D u d z i k, op. cit., s. 63–64.

⁸⁹ Istnieją poglądy o powtarzającym się charakterze naruszania zasad sprzedaży alkoholu. Zob. B. J a w o r s k a - D ę b s k a: *Spór wokół modelu...*, s. 109; S. D u d z i k: op. cit., s. 65–66; wyrok NSA z dnia 7 lipca 1998 r., II SA 714/98, Lex nr 43185; wyrok WSA z dnia 22 marca 2005 r., II SA/Bd 1157/04, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 4–5, s. 194; wyrok WSA z dnia 22 maja 2006 r., VI SA/Wa 371/06, Lex nr 230007. Nie brakuje jednak również poglądów o jednorazowym charakterze naruszenia zasad sprzedaży alkoholu. Zob. R. Sawuła, Głosa do wyroku WSA a dnia 22 marca 2005 r., II SA/Bd

Ustawodawca powinien jednoznacznie określić częstotliwość nieprzestrzegania ustawowych zasad sprzedaży alkoholu. Wydaje się, że trafne są poglądy o powtarzającym się charakterze tych naruszeń. NSA słusznie zaakcentował, iż życie obywateli w trzeźwości jest wartością nie dającą się w żaden sposób porównać z utratą korzyści majątkowych przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych niezgodnie z prawem⁹⁰. Z drugiej jednak strony, gdyby przyjąć, że już jednorazowa sprzedaż alkoholu łamiąca jeden z jej zakazów ustawowych stanowi podstawę do cofnięcia zezwolenia udzielonego przedsiębiorcy, wówczas sankcja zastosowana przez organ gminy byłaby nazbyt dolegliwa i niewspółmierna w stosunku do charakteru naruszenia prawa. Wypada zwrócić uwagę, iż w tym przypadku przewidziane zostały, w art. 43 ustawy „alkoholowej”, sankcje karne⁹¹, które mogą stanowić wystarczającą dolegliwość wynikającą z naruszenia zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Oczywiście postępowanie karne w tej sprawie toczy się niezależnie od postępowania administracyjnego. Oba mają charakter autonomiczny, stosuje się do nich inne przepisy proceduralne, a w ich wyniku zapadają różne rozstrzygnięcia w dwóch różnych sferach prawnych.

1157/04, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 4–5, s. 194; wyrok NSA z dnia 27 września 2005 r., II GSK 198/05, „Lex” nr 191898; wyrok NSA z dnia 27 września 2005 r., II GSK 148/05, „Lex” nr 179657; wyrok WSA z dnia 21 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1942/05, „Lex” nr 193328; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2006 r., II GSK 23/06, „Lex” nr 209721; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 411/06, „Lex” nr 212251; wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II GSK 175/06, „Lex” nr 276721; wyrok WSA z dnia 2 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1529/06, „Lex” nr 337045; uchwała z dnia 30 października 2007 r., II GPS 2/07, Casus 2007, nr 46, s. 10.

⁹⁰ Uchwała z dnia 30 października 2007 r., II GPS 2/07, „Casus” 2007, nr 46, s. 10.

⁹¹ „Kto sprzedaje lub podaje napoje alkoholowe w wypadkach, kiedy jest to zabronione, albo bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, podlega grzywnie” (art. 43 ust. 1). „Tej samej karze podlega kierownik zakładu handlowego lub gastronomicznego, który nie dopełnia obowiązku nadzoru i przez to dopuszcza do popełnienia w tym zakładzie przestępstwa określonego w ust. 1” (art. 43 ust. 2). „W razie popełnienia przestępstwa określonego w ust. 1 albo 2 można orzec przepadek napojów alkoholowych, chociażby nie były własnością sprawcy, można także orzec zakaz prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży lub podawaniu napojów alkoholowych” (art. 43 ust. 3).

5.4. Opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenie po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Oznacza to, iż każde zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wymaga oddzielnej opinii organu opiniującego⁹². Stanowi ona zatem, na co zwrócił uwagę NSA⁹³, ustawową przesłankę warunkującą wydanie zezwolenia. Opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dotyczy zgodności lokalizacji punktu sprzedaży ze stosownymi uchwałami rady gminy. Chodzi o uchwały wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy „alkoholowej”, o których była już wyżej mowa. Przypomnijmy, że pierwsza z nich dotyczy ustalenia dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży. Z kolei druga uchwała rady gminy określa zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pozytywna opinia, co podniósł WSA w wyroku z dnia 5 lipca 2005 r.⁹⁴, jest możliwa tylko po spełnieniu dwóch warunków: zgodności danego punktu co do usytuowania (lokalizacji) oraz niewyczerpania ustalonego limitu. Jak słusznie przyjmuje się w piśmiennictwie, wydanie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przez organ gminy wymaga obligatoryjnego współdziałania z gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych⁹⁵. Ustawodawca uznał, że powierzenie sprawy współdziałania tej komisji, której skład, a głównie wiedza i przeszkolenie osób wchodzących do komisji (art. 4¹ ust. 4 ustawy „alkoholowej” stanowi, iż w skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych), stanowią gwarancję obiektywnego kształtu stanowiska organu współdziałającego⁹⁶. Warto rów-

⁹² Tak NSA w wyroku z dnia 4 października 2006 r., II GSK 139/06, „Casus” 2007, nr 45, s. 12; „Lex” nr 276709.

⁹³ W wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r., II GSK 45/07, „Lex” nr 339683.

⁹⁴ VI SA/Wa 2256/04, „Lex” nr 190606.

⁹⁵ R. S a w u ł a, Glosa do wyroku z 23 VI 2005, II SA/OP 83/04, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 114. Zob. też wyrok WSA z dnia 7 czerwca 2004 r., II SA 675/03, „Lex” nr 159031.

⁹⁶ R. S a w u ł a, Glosa do wyroku z 23 VI 2005..., s. 121.

nież przytoczyć w tym miejscu pogląd SKO, według którego „pozytywna opinia” w rzeczy samej waży tyle samo, co uzgodnienie⁹⁷.

Charakter opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie jest jednak jednolicie określany. Jednym razem uznaje się, iż wprowadzenie w art. 18 ust. 3a ustawy „alkoholowej” jako warunku udzielenia zezwolenia pozytywnej opinii sugerowałoby, że opinią tą organ zezwalający jest związany, mimo że z natury rzeczy nie ma ona charakteru wiążącego⁹⁸. W orzecznictwie natomiast wyrażony został pogląd, iż charakter wiążący organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ma jedynie negatywna opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Natomiast opinia pozytywna nie uniemożliwia organowi zezwalającemu wydania decyzji odmownej⁹⁹. W tym przypadku organ musi jednak uzasadnić w sposób logiczny i poparty wszechstronną oceną materiału dowodowego stanowisko odbiegające od uzyskanej opinii komisji¹⁰⁰. Wydaje się oczywiste, że konieczne jest także należyte uzasadnienie opinii sporządzonej przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych. Ma to istotne znaczenie o tyle, że komisja działa w tym przypadku w ramach uznania administracyjnego, zaś sama opinia ma formę postanowienia wydawanego w trybie art. 106 k.p.a., na które służy zażalenie¹⁰¹. Według niego, „jeżeli przepis prawa uzależnia

⁹⁷ Postanowienie SKO z dnia 31 maja 2006 r., SKO 4221/13/06, OwSS 2006, nr 4, poz. 99.

⁹⁸ R. S a w u ł a, Głosa do wyroku z 23 VI 2005..., s. 117.

⁹⁹ Decyzja SKO z dnia 17 czerwca 2006 r., SKO 4221/17/06, OwSS 2006, nr 4, poz. 98.

¹⁰⁰ Jak wyżej.

¹⁰¹ Uwagi te podnoszone były zarówno na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, w odniesieniu do opinii wydawanej przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, jak i w oparciu o wcześniejsze regulacje prawne, w stosunku do opinii właściwej komisji rady gminy oraz opinii zarządu gminy. Por. R. S a w u ł a, *Stosowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 33; L. D z i e r ż y Ń s k a - B r y ł, *Udzielanie przez organy gminy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10, s. 38–41; B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych...*, s. 33; A. G r y s i ń s k i, *Administrowanie sprawami alkoholowymi w gminach*, „Wspólnota” 1995, nr 36, s. 3; W. B u g a j n y, *Opinia zarządu gminy*, „Problemy Alkoholizmu” 1996, nr 5, s. 12; J. M o r a w s k i, *Mały poradnik dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Problemy Alkoholizmu” 2004, nr 3–4, s. 11; decyzja SKO z dnia 5 października 1993, KO 648/GK/93, OwSS 1994, nr 1, poz. 14; wyrok NSA z dnia 10 marca 1994 r., SA/Gd 2818/93, OwSS 1994, nr 2, poz. 73; uchwała NSA z dnia 18 września 1995 r., IV SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152; postanowienie SKO z dnia 27 września 1995 r., SKO 6433/165/95, OwSS 1995, nr 4, poz. 129; wyrok NSA z dnia 16 stycznia

wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”.

Wymaga podkreślenia, że najczęściej uznaje się opinię za formę współdziałania organów o charakterze niewiążącym i podlegającym ocenie na podstawie art. 80 k.p.a.¹⁰² Nie sposób jednak, na co zwraca uwagę R. Suwaj, dokonać jednoznacznej oceny prawnej charakteru wszystkich opinii wydawanych w trybie art. 106 k.p.a. Niektórym z nich ustawodawca nadaje bowiem charakter swoistych opinii „quasi-wiążących”. Zdaniem autora, można więc przyjąć, że opinia jest o tyle wiążąca w sprawie, o ile wynika to z jej prawnego charakteru przyjętego przez ustawodawcę¹⁰³. W przypadku opinii wydawanej przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w sprawie ewentualnego wydania przez organ wykonawczy gminy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mamy do czynienia, jak się wydaje, ze szczególnym rodzajem opinii, której treść może przesądzić o treści decyzji administracyjnej.

5.5. Opłaty pobierane przez gminy za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży

Dostrzegając potrzebę skutecznej realizacji zadań gminy w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, ustawodawca przyjął rozwiązania prawne zapewniające tej jednostce samorządu

1997 r., II SA/Lu 331/96, „Prawo Gospodarcze” 1997, nr 7, s. 38; uchwała NSA z dnia 11 maja 1998 r., OPK 3/98, ONSA 1998, nr 4, poz. 114; wyrok NSA z dnia 25 września 1998 r., II SA 1056/98, „Lex” nr 43182; postanowienie SKO z dnia 8 grudnia 1998 r., SKO 4221/178/98, OwSS 1999, nr 1, poz. 8; wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 1999 r., II SA/Ka 461/97, „Prawo Gospodarcze” 1999, nr 11, s. 25; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2001 r., II SA 439/00, „Lex” nr 53960; wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2005 r., II SA/Op 83/04, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 113.

¹⁰² Zob. w tym zakresie stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 13 października 1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120 („opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”) oraz w wyroku z dnia 26 listopada 1999 r., IV SA 1512/98, „Lex” nr 48178 („art. 106 § 1 k.p.a. podaje, iż współdziałanie organów administracji publicznej w toku załatwiania sprawy może następować w różnych formach. Najluźniejszą z nich jest opinia – wtedy bowiem, po jej zasięgnięciu, organ prowadzący postępowanie głównie nie jest nią związany”).

¹⁰³ R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2007, s. 111.

terytorialnego dodatkowe środki finansowe. Gminy pobierają więc opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Opłata ta ma charakter uprzedni, gdyż przedsiębiorca obowiązany jest wnieść ją na rachunek gminy jeszcze przed wydaniem zezwolenia. Wniesienie opłaty jest zatem warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Należy jednak podkreślić, że opłatę wnosi również przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w tym zakresie – w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia w danym roku. Niedokonanie opłaty w określonej wysokości i wskazanych terminach stanowi przesłankę wygaśnięcia zezwolenia. Wystąpienie z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia, o czym była już mowa wyżej, jest wówczas możliwe nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia. Opłaty wnoszone są również za jednorazowe zezwolenia oraz za zezwolenia wydawane przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć. Jeszcze innym rodzajem opłaty wnoszonej na rachunek gminy jest opłata za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Wszystkie wspomniane zezwolenia wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie podlegają opłacie skarbowej. Opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zastępuje bowiem opłatę skarbową¹⁰⁴.

Przepisy dotyczące opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych od początku istnienia tej instytucji w ustawie „alkoholowej”, tj. od 1996 r., charakteryzowały się znacznym brakiem precyzji, występowaniem luk prawnych, co wywołało liczne wątpliwości i pytania natury prawnej. Wspomnieć należałoby chociażby o problemie budzącym swego czasu liczne kontrowersje, dotyczącym możliwości pobierania opłaty za zezwolenia wydane przed wejściem w życie nowelizacji z 1996 r.¹⁰⁵ czy kwestii zwrotu nadpłaconej lub nienależnie pobranej opłaty przez gminę¹⁰⁶. Wątpliwości

¹⁰⁴ Zob. uchwała NSA z dnia 6 maja 2003 r., FPK 11/02, ONSA 2003, nr 3, poz. 92.

¹⁰⁵ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Prawo dobrze nabyte...*, s. 18; R. Sawuła, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia...*, s. 55 i nast.; P. P. Janikowski, *Od kiedy opłaty*, „Wspólnota” 1997, nr 11, s. 21; K. Milart-Szostak, *Nowelizacja bez zasad*, „Wspólnota” 2000, nr 51, s. 40–41; uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 32/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 152; wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97; wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

¹⁰⁶ P. Walczak, *Zwrot opłaty za zezwolenie*, „Wspólnota” 2003, nr 25, s. 51; J. Grynfelder, *Zezwolenie na alkohol*, „Wspólnota” 2004, nr 2, s. 43; S. Bach, A. Makowski, *Ustalenie i pobór opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*,

interpretacyjne nasuwało rozróżnienie przez ustawodawcę opłat za korzystanie z zezwoleń (art. 11¹) oraz opłat za zezwolenia (art. 18)¹⁰⁷, wprowadzanie pojęć nieostrych czy nie dających się ustalić w płaszczyźnie normatywnej, typu „wartość sprzedaży napojów alkoholowych”¹⁰⁸. Wiele pytań związanych z zasygnalizowanymi tu kwestiami nie straciło na swej aktualności.

Poważna wątpliwość natury prawnej, jaka pojawiła się na gruncie rozwiązań w przedmiocie opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, dotyczy formy ustalania wysokości opłaty. Nie została ona wprost określona w ustawie „alkoholowej”. Wypada jednak przychylić się do poglądu wyrażanego przez większość przedstawicieli doktryny, jak również w orzecznictwie, iż organ gminy ustala wysokość opłaty rocznej w formie czynności materialno-technicznej typu wykonawczego w trybie pozaprocesowym. Obliczenie to może być również dokonane przez samego zobowiązanego w drodze samoobliczenia¹⁰⁹. Innego zdania jest M. Szalewska, która zgadza się, co prawda, iż podstawowym trybem ustalenia opłaty jest jej samoobliczenie, ale podnosi jednocześnie, iż analiza przepisów ustawy nie pozwala na zrekonstruowanie normy kompetencyjnej stanowiącej podstawę ustalenia przez organ wysokości opłaty za zezwolenie na sprzedaż

„Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 31 i nast.; wyrok NSA z dnia 13 marca 2003 r., II SA 3287/02, „Lex” nr 156370; wyrok NSA z dnia 22 września 2005 r., II GSK 149/05, „Lex” nr 177169; wyrok NSA z dnia 22 września 2005 r., II GSK 167/05, „Lex” nr 191892.

¹⁰⁷ Zob. M. Szalewska, *Opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 651.

¹⁰⁸ B. Jaworska-Dębska, *Problemy stosowania przepisów dotyczących opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998, t. LVIII, s. 157 i nast.; Pytania z gmin dotyczące realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i odpowiedzi Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, PARPA 1999, s. 3–4.

¹⁰⁹ Por. M. Stahl, J. P. Tarno, *Woda z mózgu* (1), „Wspólnota” 1997, nr 11, s. 21; J. P. Tarno, *Robienie gminom „wody z mózgu”*, „Problemy Alkoholizmu” 1997, nr 5, s. 23; R. Sawuła, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności...*, s. 57; B. Jaworska-Dębska, *Problemy stosowania przepisów...*, s. 159; W. Bugajny, *Opłaty za zezwolenia alkoholowe...*, s. 10; uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 1/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 149; uchwała NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 33/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 150; postanowienie SKO z dnia 29 kwietnia 1997 r., SKO 4221/58/97, OwSS 1997, nr 3, poz. 74; decyzja SKO z dnia 9 lipca 1997 r., Kol. Odw. 415/97/H, OwSS 1997, nr 4, poz. 114; postanowienie SKO z dnia 8 stycznia 1998 r., Kol. Odw. 1820/97/H, OwSS 1998, nr 1, poz. 7.

napojów alkoholowych w drodze czynności materialno-technicznej¹¹⁰. Odmienne stanowisko w tym zakresie reprezentowały również I. Skrzydło-Niżnik i G. Zalas, zdaniem których opłatę ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie decyzji administracyjnej. Miałby za tym przemawiać fakt, iż sprzedaż napojów alkoholowych jest indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, a zgodnie z art. 104 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji¹¹¹.

Trudno zgodzić się z przytoczonym wyżej poglądem z uwagi na to, iż zarówno wysokość, jak i obowiązek uiszczenia opłaty wynika bezpośrednio z przepisów ustawy, w tym przypadku chodzi więc wyłącznie o jej ustalenie. Słusznie zwraca się także uwagę na to, że ustawa nie pozostawia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta swobody do ustalania terminów wnoszenia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ani tym bardziej nie przewiduje możliwości umorzenia tej opłaty, ponieważ z jej niedokonaniem w odpowiedniej wysokości w wyraźnie wskazanych terminach wiąże konsekwencje¹¹². Trzeba zaznaczyć, iż wspomniane wyżej autorki zweryfikowały następnie swój pogląd w tym zakresie przyznając, iż ustalenie wysokości opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest czynnością materialno-techniczną¹¹³. Słusznie zwróciły także uwagę, że sam ustawodawca uznał kontrowersyjność sformułowania „gminy ustalają opłatę” zastępując je zwrotem „gminy pobierają opłatę”, rozwiewając w ten sposób wątpliwość co do formy ustalania wysokości opłaty¹¹⁴.

Problem stanowi ponadto dysponowanie opłatami za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez samorząd gminny. W myśl art. 18², dochody z opłat za zezwolenia nie mogą być przeznaczane na inne cele niż realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii. Są zatem ściśle powiązane z wykonywaniem zadań własnych samorządów gminnych. W sposób szczególny zostało to zaakcentowane w uchwale nr 21/125/2001 RIO z dnia 19 listopada 2001 r., w której stwierdzono naruszenie art. 18² w związku z postanowieniami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.

¹¹⁰ M. Szalewska, *Oplata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 650.

¹¹¹ I. Skrzydło, G. Zalas, *Prawo dobrze nabyte...*, s. 18.

¹¹² S. Bach, A. Makowski, *Ustalanie i pobór opłaty...*, s. 37.

¹¹³ G. Zalas, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 198.

¹¹⁴ Tamże, s. 197.

o finansach publicznych¹¹⁵, polegające na zaplanowaniu w budżecie gminy zwiększenia dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, bez równoczesnego zwiększenia wydatków na realizację programu gminnego. W ocenie RIO, kwota pochodząca z opłat za wydawanie zezwoleń musi znaleźć odzwierciedlenie w wydatkach przeznaczonych na wykonanie zadań zaplanowanych w programie. Przykładowo, nie jest takim działaniem utrzymywanie izb wytrzeźwień ani też tym bardziej przeznaczanie powyższych opłat na pokrycie nieściągalnych kosztów pobytu w izbie wytrzeźwień osób z terenu gminy i dlatego koszty te nie mogą być pokryte ze środków wnoszonych z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż alkoholu¹¹⁶. Niewątpliwie art. 18², jak zgodził się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 listopada 1998 r.¹¹⁷, ogranicza samodzielność gminy w zakresie wydatkowania dochodów pochodzących z pozyskiwanych opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w ten sposób, że nakłada na gminy obowiązek ich przeznaczenia wyłącznie na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹¹⁸. Ograniczenie to, według Trybunału, jest jednak dopuszczalne, gdyż znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach. Rozwiązanie polegające na ustawowym uzupełnieniu zadań własnych gminy z jednoczesnym wskazaniem źródeł sfinansowania tych zadań, spełnia konstytucyjne rygory z w art. 167 ust. 4 Konstytucji¹¹⁹.

Wydaje się jednak, iż ustawodawca spowodował zaistnienie pewnej sprzeczności w omawianym przedmiocie, cel polegający na przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie może być bowiem właściwie realizowany poprzez pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń¹²⁰. Konsekwencją wydawanych przez gminę zezwoleń jest bowiem często zwiększanie możliwości dostępności alkoholu.

¹¹⁵ Obecnie jest to ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

¹¹⁶ Tak: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z dnia 12 kwietnia 2002 r., PN II 0911/63/02, OwSS 2003, nr 1, poz. 15.

¹¹⁷ K 22/98, Dz.U. Nr 145, poz. 945; OTK 1998, nr 7, poz. 115.

¹¹⁸ We wcześniejszej wersji ustawy „alkoholowej” gminy nie miały obowiązku przeznaczania dochodów z opłat za zezwolenia na realizację Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii.

¹¹⁹ Art. ten stanowi, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

¹²⁰ Por. np. I. Skrzydło - Niżnik, G. Zalas, *Prawo dobrze nabyte...*, s. 18; R. Sautula, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności...*, s. 58; W. Bugajny, *Opłaty za zezwolenia alkoholowe...*, s. 10.

W tej sytuacji na gminie zawsze będzie ciążył wybór między chęcią maksymalizacji dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń a potrzebą ograniczania dostępności alkoholu. Dla rozwiązania tego problemu przydatna może okazać się zgłoszona w doktrynie propozycja, zgodnie z którą gmina powinna uzyskiwać udział w podatku akcyzowym od sprzedanych napojów alkoholowych, tak jak ma to obecnie miejsce w przypadku Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹²¹. Obawę o zniekształcenie celu ustawy wyraził również Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyżej wyroku, podkreślając, iż przy świadomości niedoboru środków finansowych na realizację szeregu zadań własnych wystąpić może zjawisko całkowitego uniezależnienia strony wydatkowej od źródeł dochodów za wydane zezwolenia i prowadzenie polityki finansowej nastawionej na pozyskiwanie jak największych dochodów za wydane zezwolenia przez zwiększanie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w gminie, co byłoby ewidentnie sprzeczne z celem ustawy. Przychylamy się do stanowiska Trybunału, według którego świadomość, iż dochody z opłat za wydane zezwolenia mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (obecnie również na wykonywanie Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii), powinno sprzyjać ostrożności i rozważeniu przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

6. Zadania samorządu województwa dotyczące reglamentacji obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi

6.1. Wydanie (odmowa wydania) przez marszałka województwa zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu

Zadania reglamentacyjne o charakterze gospodarczym wykonywane przez samorząd województwa dotyczą obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi. Obrót ten może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ. Trzeba zaznaczyć, iż kompetencje w zakresie wydawania tych zezwoleń zostały rozdzielone między dwa podmioty administracji publicznej. Jednym z nich jest minister właściwy do spraw gospodarki, który wydaje zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu, a drugim

¹²¹ R. S a w u ł a, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności...*, s. 58.

– marszałek województwa wydający zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu. Właściwość miejscowa marszałka województwa ustalana jest według siedziby określonego przedsiębiorcy. Marszałek został ponadto uprawniony do wydawania duplikatów zezwoleń w przypadku ich utraty lub zniszczenia.

Zezwolenia wydawane są na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy, zawierającego elementy o charakterze obligatoryjnym określone przez ustawodawcę¹²². Jest ono uprawnieniem podmiotowym, co oznacza, iż nierozzerwalnie wiąże się z oznaczonym przedsiębiorcą i nie może być przez niego zbyte czy przeniesione na inny podmiot¹²³. Rozwiązanie podmiotu gospodarczego będącego adresatem tego zezwolenia powoduje, że decyzja staje się bezprzedmiotowa¹²⁴. Prawodawca zobowiązuje marszałka województwa do wydania oddzielnych zezwoleń na obrót hurtowy, w zależności od rodzaju napojów alkoholowych: o zawartości do 4,5% alkoholu oraz na piwo, o zawartości powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa. Zezwolenia te wydaje się na okres nie dłuższy niż dwa lata. Do ich uzyskania obowiązani są również producenci napojów alkoholowych, jeżeli prowadzą w istocie obrót hurtowy w kraju wytwarzanymi przez siebie napojami alkoholowymi, czyli jeżeli zbywają swoje wyroby przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Zezwolenie na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi, podobnie jak zezwolenie na sprzedaż tych napojów, jest decyzją administracyjną wydawaną w trybie postępowania administracyjnego. Gdy idzie o samorząd województwa, wypada zaznaczyć, iż domniemanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu działania tego samorządu posiada marszałek województwa¹²⁵.

¹²² W myśl art. 9 ust. 3b ustawy „alkoholowej” należą do nich: 1) oznaczenie przedsiębiorcy; 2) siedziba i adres przedsiębiorcy; 3) numer w rejestrze przedsiębiorców; 4) miejsce prowadzenia działalności gospodarczej; 5) wnioskowany termin ważności zezwolenia. Zob. też rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, wzorów wniosków oraz wzorów informacji o sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. Nr 60, poz. 614).

¹²³ Zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2003 r., II SA 982/01, Lex nr 157723.

¹²⁴ P. C z e p i e l, Głosa do wyroku NSA z dnia 12 listopada 1993 r., II SA 2000/92, „Państwo i Prawo” 1996, z. 7, s. 106.

¹²⁵ W myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) marszałek województwa wydaje

Ustawodawca przyjmuje rozbudowany katalog warunków prowadzenia działalności na podstawie zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi. Należą do nich: przekazywanie organowi zezwalającemu informacji o wielkości sprzedaży napojów alkoholowych, w terminie do dnia 3 stycznia za rok poprzedni; sprzedaż napojów alkoholowych, wymienionych w zezwoleniu, wyłącznie przedsiębiorcom posiadającym zezwolenie na obrót hurtowy tymi napojami lub zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych; prowadzenie obrotu hurtowego tylko napojami alkoholowymi oznaczonymi znakami akcyzy, o ile wymóg oznaczania tymi znakami wynika z innych przepisów; zaopatrywanie się w napoje alkoholowe, wymienione w zezwoleniu, u producentów oraz u przedsiębiorców posiadających zezwolenie na obrót hurtowy tymi napojami; posiadanie tytułu prawnego do korzystania ze stacjonarnego magazynu dostosowanego do przechowywania napojów alkoholowych; niezaleganie przez przedsiębiorcę z realizacją ciężących na nim zobowiązań podatkowych oraz wynikających z ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych; wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscach wymienionych w zezwoleniu; zgłaszanie właściwemu marszałkowi województwa zmian stanu faktycznego i prawnego przedsiębiorcy, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany; przestrzeganie innych warunków określonych przepisami prawa.

Kompetencje do wydawania zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi uległy zdecentralizowaniu przez ustawodawcę. Wydaje się, że słusznym posunięciem jest przeniesienie części zadań w tym zakresie z organu administracji rządowej na organ samorządu województwa. Mamy bowiem do czynienia z bliższym w strukturze administracji publicznej usytuowaniem względem przedsiębiorcy marszałka województwa niż ministra właściwego do spraw gospodarki, a tym samym skróceniem drogi przedsiębiorcy do organu wydającego zezwolenie. Zgodzić trzeba się z poglądem doktryny, iż jest to pozytywny aspekt nowego rozwiązania ustrojowego¹²⁶.

decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Służy od nich odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a w sprawach powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą – do właściwego ministra (art. 46 ust. 3).

¹²⁶ I. Skrzydło-Niżnik [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 81–82.

6.2. Cofanie (stwierdzenie wygaśnięcia) zezwolenia przez marszałka województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu

W przypadku wystąpienia określonych ustawowo przesłanek przedsiębiorca traci możliwość prowadzenia obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi. Następuje to na podstawie cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia przed upływem terminu w nim określonego. Kompetencję do zastosowania tych środków w odniesieniu do zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi do 18% alkoholu posiada marszałek województwa.

Gdy chodzi o przesłanki cofnięcia zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi, to nie są one jednolite, jedne z nich mają charakter obligatoryjny¹²⁷, inne zaś fakultatywny¹²⁸. Cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, której wydanie poprzedzone jest przepro-

¹²⁷ Zgodnie z art. 95 ust. 1, marszałek województwa cofa zezwolenie w przypadku: 1) nieprzestrzegania określonych warunków prowadzenia działalności na podstawie zezwolenia na obrót hurtowy, do których należą: prowadzenie obrotu hurtowego tylko napojami alkoholowymi oznaczonymi znakami akcyzy, o ile wymóg oznaczania wynika z innych przepisów; zaopatrywanie się w napoje alkoholowe, wymienione w zezwoleniu, u producentów oraz u przedsiębiorców posiadających zezwolenie na obrót hurtowy tymi napojami; wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscach wymienionych w zezwoleniu; 2) wprowadzenia do obrotu napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł; 3) popełnienia przestępstwa, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie; 4) przedstawienia fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży hurtowej napojów alkoholowych w ostatnim roku kalendarzowym; 5) orzeczenia wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem; 6) zlecenia przez przedsiębiorcę, na podstawie umów, prowadzenia obrotu hurtowego napojami alkoholowymi innym przedsiębiorcom.

¹²⁸ Zgodnie z art. 95 ust. 2, marszałek województwa może cofnąć zezwolenie w przypadku: 1) nieprzestrzegania określonych warunków prowadzenia działalności na podstawie zezwolenia na obrót hurtowy, do których należą: przekazywanie organowi zezwalającemu informacji o wielkości sprzedaży napojów alkoholowych, w terminie do dnia 3 stycznia za rok poprzedni; sprzedaż napojów alkoholowych, wymienionych w zezwoleniu, wyłącznie przedsiębiorcom posiadającym zezwolenie na obrót hurtowy tymi napojami lub zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych; posiadanie tytułu prawnego do korzystania ze stacjonarnego magazynu dostosowanego do przechowywania napojów alkoholowych; niezaleganie przez przedsiębiorcę z realizacją ciężących na nim zobowiązań podatkowych oraz wynikających z ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych; zgłaszanie właściwemu marszałkowi województwa zmian stanu faktycznego i prawnego przedsiębiorcy, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany;

wadzeniem postępowania wyjaśniającego mającego na celu ustalenie, czy wystąpiła któraś z przesłanek cofnięcia. Decyzja ta ma charakter konstytutywny, co oznacza, iż podmiot traci uprawnienia do kontynuowania hurtowej sprzedaży napojów alkoholowych z chwilą, gdy decyzja cofająca posiadane zezwolenie stanie się ostateczna¹²⁹. Trzeba też zaznaczyć, iż przedsiębiorca, któremu cofnięto zezwolenie, nie może skutecznie wystąpić z wnioskiem o ponowne jego wydanie w okresie trzech lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia. Złożenie wniosku przed upływem wyznaczonego okresu spowodować musi zatem odmowę wydania ponownego zezwolenia.

Wygaśnięcie zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi następuje w enumeratywnie wyliczonych ustawowo przypadkach¹³⁰. Decyzja w tej sprawie, o ile w ogóle dochodzi do jej wydania przez marszałka województwa, w odróżnieniu od decyzji o cofnięciu zezwolenia, ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, gdyż nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ale jedynie potwierdza zaistnienie określonego zdarzenia w danym czasie, z którym ustawodawca wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku administracyjnoprawnego obejmującego uprawnienie do obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi. Ponadto marszałek województwa, na wniosek przedsiębiorcy, któremu zezwolenie wygasło z powodu zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej, wydaje zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych zasobów napojów alkoholowych, przy czym termin ten nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wygaśnięcia zezwolenia.

Wymaga podkreślenia, że prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na obrocie hurtowym w kraju napojami alkoholowymi bez wymaganego zezwolenia, w tym w przypadku jego cofnięcia bądź wygaśnięcia, jest nielegalne. Wyczerpuje również przesłanki zastosowania sankcji, o których mowa w art. 45³ ustawy „alkoholowej”¹³¹.

przestrzeganie innych warunków określonych przepisami prawa; 2) powtarzającego się zakłócania porządku publicznego w miejscu obrotu.

¹²⁹ G. Zalas [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 182.

¹³⁰ 1) Likwidacja przedsiębiorstwa lub zawiadomienie o zaprzestaniu prowadzenia obrotu hurtowego napojami alkoholowymi; 2) upływ terminu ważności zezwolenia; 3) zmiana składu osobowego wspólników spółki cywilnej.

¹³¹ „Kto bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom prowadzi obrót hurtowy napojami alkoholowymi, podlega grzywnie od 10.000 do 500.000 złotych” (art. 453 ust. 1). W razie popełnienia tego przestępstwa „można orzec przepadek napojów alkoholowych, chociażby nie były własnością sprawcy, można także orzec zakaz prowadzenia

6.3. Opłaty pobierane przez samorząd województwa za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu

W ustawie „alkoholowej” przyjęto rozwiązania mające na celu skuteczną realizację zadań samorządu województwa związanych z wychowaniem w trzeźwości i przeciwdziałaniem alkoholizmowi poprzez zapewnienie tej jednostce samorządu terytorialnego dodatkowych środków finansowych. Za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi, a także decyzji wprowadzających w tych zezwoleniach zmiany oraz duplikatów zezwoleń, pobierane są opłaty. Wnosi się je jeszcze przed wydaniem zezwolenia lub decyzji na rachunek organu wydającego zezwolenie. W odniesieniu do zezwoleń wydawanych przez marszałka województwa, czyli zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu, opłaty wnoszone są na rachunek samorządu województwa (po złożeniu pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży hurtowej napojów alkoholowych w ostatnim roku kalendarzowym). Trzeba podkreślić, że nie podlegają one opłacie skarbowej.

Wysokość opłaty określona jest ustawowo¹³², z ustawy „alkoholowej” wynika również obowiązek jej wnoszenia. Zatem do formy ustalenia opłaty będą odnosiły się poczynione wyżej uwagi na temat opłat pobieranych przez gminy za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Ustalanie opłaty za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholo-

działalności gospodarczej polegającej na hurtowym obrocie napojami alkoholowymi” (art. 453 ust. 1a). „W wypadkach mniejszej wagi sprawca czynu określonego w ust. 1 podlega karze grzywny do 5.000 zł.” (art. 453 ust. 2).

¹³² Opłaty za wydanie zezwoleń przez marszałka województwa (na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 4,5% alkoholu oraz na piwo; o zawartości powyżej 4,5% do 18%, z wyjątkiem piwa) ustala się w wysokości 4.000 zł dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1.000.000 zł. W przypadku przekroczenia tej wartości opłatę ustala się w wysokości równej 0,4% wartości sprzedaży w roku poprzednim, z zaokrągleniem do 100 zł. Z kolei opłata za wydanie decyzji wprowadzającej nowe miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększającej ilość tych miejsc w stosunku do wymienionych w wydanych przez marszałka województwa zezwoleniach wynosi 50% stawki określonej dla zezwolenia w dniu jego wydania. Za wydanie innych decyzji, wprowadzających zmiany w zezwoleniach pobierana jest opłata w wysokości 200 zł. Opłata w wysokości 1.000 zł pobierana jest za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych. Natomiast za wydanie duplikatu zezwoleń opłata wynosi 50 zł.

wymi o zawartości do 18% alkoholu jest czynnością materialno-techniczną, bez konieczności wydania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej przez marszałka województwa. Opłata może być również ustalona przez przedsiębiorcę w drodze samoobliczenia.

W myśl art. 9³ ust. 1 ustawy „alkoholowej”, kompetencja do dysponowania opłatami za wydawane przez marszałka województwa zezwolenia, jak również decyzje wprowadzające zmiany w tych zezwoleniach oraz ich duplikaty, przysługuje zarządowi województwa. Ustawodawca określa jednocześnie sposób korzystania z tej kompetencji, zaznaczając, iż opłaty te mogą być wykorzystane przez zarządy województw wyłącznie na finansowanie wskazanych zadań samorządu województwa. Po pierwsze, chodzi o zadania podejmowane na rzecz wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi ujęte w wojewódzkim programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Po drugie, finansowaniem mają być objęte zadania służące przeciwdziałaniu narkomanii, określone w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii, o którym mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹³³.

Wspomniane programy, dotyczące przeciwdziałania zarówno alkoholizmowi, jak i narkomanii, stanowią część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej uchwalanej przez organ stanowiący samorządu województwa, jakim jest sejmik województwa. Organ ten uchwała również budżet województwa, w którym, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy „alkoholowej”, ujmowane są środki finansowe na prowadzenie działań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi przez zarząd województwa. Wypada zatem zgodzić się z tym, że prawo dysponowania przez organ wykonawczy opłatami za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi należy rozumieć w znaczeniu usługowego, pomocniczego, ale i w pewnym zakresie samodzielnego działania zarządu województwa w stosunku do postanowień ustawy oraz uchwał sejmiku województwa¹³⁴. Zwrócić też trzeba uwagę na treść art. 9³ ust. 2 ustawy „alkoholowej”. Zarządy województw mogą mianowicie zlecać, w drodze porozumień, jednostkom samorządu powiatowego zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywać środki finansowe na ich realizację. Jest przy tym oczywiste, że środki te pochodzą z opłat za wydane przez marszałka województwa zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi.

¹³³ Dz.U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

¹³⁴ Zob. I. Skrzydło-Niżnik [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 134.

Rozwiązania dotyczące opłat za zezwolenia wydawane przez marszałka województwa budzą kontrowersje z punktu widzenia swoistego uzależnienia skuteczności działań samorządu województwa w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, jak również narkomanii, od ilości wydanych zezwoleń na obrót hurtowy napojami o zawartości do 18% alkoholu. Wprawdzie obawa o wydawanie nadmiernej ilości tych zezwoleń i dążenie w ten sposób do maksymalnego zwiększania dochodów z tytułu opłat może się wydawać mniejsza niż w przypadku opłat pobieranych przez gminę ze względu na mniejszy zakres swobody marszałka województwa w wydawaniu decyzji niż wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to jednocześnie pamiętać trzeba, że na szczeblu województwa nie wprowadza się – wzorem rozwiązań gminnych – normatywnych ograniczeń dla tych zezwoleń w postaci ustalania limitu hurtowni, czy też zasad ich usytuowania, co oznacza *de facto* brak bariery do ograniczania ich liczby. O ile samo zapewnienie samorządowi województwa dochodów pozwalających na realizację ich ustawowych zadań można by uznać za duże osiągnięcie prawodawcy służące ograniczeniu zjawiska alkoholizmu, to jednak dyskusyjna wydaje się kwestia pozyskiwania środków finansowych na realizację celu ustawy z tytułu wydanych zezwoleń stwarzających możliwości obrotu hurtowego napojów alkoholowych.

7. Ocena zadań reglamentacyjnych samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi

Wstępna ocena zadań reglamentacyjnych samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi prowadzi do konstatacji, iż alkoholizm należy do tych zjawisk społecznych, dla których w pełni uzasadniona wydaje się stosunkowo szeroka ingerencja władz publicznych. Mimo generalnej potrzeby respektowania zasady swobody działalności gospodarczej, trzeba przyjąć, że w tym przypadku zasadne jest jej ograniczanie poprzez reglamentację szeroko rozumianego obrotu napojami alkoholowymi. Pozostaje to w zgodzie z art. 22 Konstytucji RP, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Z takim interesem niewątpliwie mamy do czynienia w dziedzinie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Wielopłaszczyznowe negatywne skutki wywołane nadmiernym spożyciem alkoholu są bowiem bardzo trudne albo wręcz niemożliwe do odwrócenia.

W podejmowanie działań na rzecz ingerowania w działalność gospodarczą polegającą na szeroko rozumianym obrocie napojami alkoholowymi z powodzeniem w zasadzie mogą być włączane jednostki samorządu terytorialnego. Przemawia za tym zasada subsydiarności, w odniesieniu do której powinno być rozpatrywane również zagadnienie podziału zadań wykonywanych na rzecz wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Skoro polski ustawodawca ustanowił decentralizację jako naczelną zasadę ustroju RP oraz zapewnił samorządowi terytorialnemu prawo wykonywania istotnej części zadań publicznych, to tym samym stworzył podstawy do poszukiwania racjonalnego podziału władzy publicznej między organy administracji rządowej a samorządowej. Można je odnosić także do działań reglamentacyjnych w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi. Powstaje jednak pytanie o zakres przekazywanej samorządowi terytorialnemu samodzielności w tej dziedzinie.

Analiza zadań samorządu terytorialnego na rzecz przeciwdziałania alkoholizmowi w sferze gospodarczej pokazuje, iż największa rola w tym zakresie przypada podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Do niej należy reglamentacja sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, mająca najbardziej znaczący wpływ na ograniczenie spożycia alkoholu. W istotne kompetencje wyposażony został zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy samorządu gminnego. Rada gminy w drodze aktów prawa miejscowego ustala liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia zarówno poza, jak i w miejscu sprzedaży, decyduje o usytuowaniu na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ma również możliwość wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w określonym miejscu i czasie. Wszystkie te działania rady gminy prowadzić mają w założeniu do bezpośredniego ograniczania dostępności alkoholu w gminie. Z kolei do wkraczania w sposób władczy w sferę praw i obowiązków indywidualnych przedsiębiorców ustawodawca upoważnia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Odbywa się to poprzez wydawanie (odmowę wydania), cofanie (stwierdzenie wygaśnięcia) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu, jak i poza miejscem sprzedaży.

Nie ulega wątpliwości, że również samorząd województwa posiada znaczący wpływ na rozmiary zjawiska alkoholizmu. Ustawodawca powierzył tej jednostce samorządu terytorialnego zadania dotyczące reglamentacji obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi. Chodzi o wydawanie

(odmowę wydania), cofanie (stwierdzenie wygaśnięcia) zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu. Kompetencje w tym zakresie posiada marszałek województwa, przy czym prawo dysponowania opłatami za zezwolenia przysługuje zarządowi województwa jako organowi wykonawczemu województwa. W sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi zabrakło natomiast miejsca dla samorządu powiatowego. Powiat pozostaje zatem jedyną jednostką samorządu terytorialnego, której dotychczas nie powierzono żadnych zadań w tym zakresie.

Trzeba przyznać, że szeroki jest katalog środków prawnych, za pomocą których samorząd terytorialny realizuje nałożone na niego zadania reglamentacyjne w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi. Charakterystyczne jest wkraczanie w sposób władczy w sferę praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych poprzez działania skierowane na wywołanie dla nich bezpośrednich skutków prawnych, czy to w drodze decyzji administracyjnej czy czynności materialno-technicznej. W określonych przypadkach ustawodawca przewiduje zastosowanie sankcji administracyjnych zarówno przez gminę, jak i samorząd województwa. Gminie przysługuje dodatkowo bardzo duża samodzielność przejawiająca się w kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego zawierających przepisy wykonawcze, a w przypadku wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w określonym miejscu i czasie – w uznaniu administracyjnym.

Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego znajduje się najbliżej zagrożonych bądź też dotkniętych problemem alkoholizmu obywateli, ma wobec tego największe możliwości ograniczania dostępności alkoholu. Celem wykorzystania potencjalnych możliwości gminy prawodawca wyposażył ją w stosunkowo szeroki zakres instrumentów oddziaływania na rzecz przeciwdziałania alkoholizmowi. Dużą samodzielność samorządu gminnego w tym zakresie różnie można jednak oceniać. Gdy idzie o przekazanie radzie gminy kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego służących ograniczaniu dostępności alkoholu, jest to z jednej strony pozytywne rozwiązanie, gdyż czyni gminę aktywnym kreatorem bardzo ważnej sfery życia społecznego, respektując przy tym zasadę subsydiarności. Z drugiej jednak strony, na co zdaje się wskazywać bogate orzecznictwo NSA i WSA, jakie wykształciło się w sprawie uchwał rady gminy w omawianym zakresie, działania gminy nie zawsze zmierzają do realizacji celu ustawy „alkoholowej”. Szeroki zakres swobody rady gminy tym bardziej budzi wątpliwości,

iż ustawodawca, mimo wielokrotnej nowelizacji przepisów ustawy, nie ustrzegł się błędu nieprecyzyjnego ich określenia.

Nieprecyzyjne sformułowania charakterystyczne są również dla regulacji instytucji zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Pojawiają się np. pytania o charakter opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i jej wpływ na treść decyzji administracyjnej organu gminy czy też pytania o sposób interpretacji niektórych przesłanek cofnięcia zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych (zwłaszcza o częstotliwość nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności ich sprzedaży i podawania osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw albo z naruszeniem zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych i w domach wypoczynkowych). Jest oczywiste, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), jak również marszałek województwa, w każdym postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawie wydania czy cofnięcia odpowiedniego zezwolenia, związani są treścią ustawy „alkoholowej”, wskazującej na przesłanki wydania określonego rodzaju decyzji. Trudna wydaje się jednak rola samorządu terytorialnego w tym zakresie. Na tle pojawiających się niejednoznacznych często rozwiązań prawnych, których interpretacja przynosi różne wyniki, zawsze bowiem może pojawić się zarzut o podejmowanie działań niezgodnych z celem przyjętym przez ustawodawcę.

Szczególny niedosyt budzić muszą postanowienia dotyczące instytucji opłaty pobieranej przez gminę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz opłaty pobierane przez samorząd województwa za wydane zezwolenia na obrót hurtowy alkoholu. Zasygnalizowane rozbieżności, jakie pojawiają się w doktrynie, wskazują na potrzebę precyzyjnego uregulowania zagadnienia, w tym określenia formy, w jakiej ustalana jest wysokość opłat. Trudno również jednoznacznie ocenić kwestię dysponowania opłatami za wydane zezwolenia. Niewątpliwie słusznym posunięciem prawodawcy było zapewnienie samorządom gmin i województw dodatkowych środków finansowych pozwalających na realizację ich ustawowych zadań poprzez przeznaczenie dochodów z opłat na realizację odpowiednio gminnych oraz wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jak również Gminnych oraz Wojewódzkich Programów Przeciwdziałania Narkomanii. Pozyskiwane w ten sposób środki pozwalają samorządom na finansowanie kosztów usuwania zarówno przyczyn, jak i skutków nadmiernego spożywania alkoholu.

Należy jednak pamiętać, że ilość tych środków finansowych uzależniona jest od ilości zezwoleń wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych oraz od ilości zezwoleń, które wydał marszałek województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi do 18% alkoholu. Im więcej wydanych zezwoleń przez gminy i samorządowe województwa, tym większe środki finansowe mają te jednostki samorządu terytorialnego na podejmowanie skutecznych działań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, jak też na realizację zadań zmierzających do przeciwdziałania narkomanii. Naszym zdaniem, prawodawca powinien dążyć do usunięcia tego swoistego paradoksu, trudno mówić bowiem o ograniczaniu zjawiska alkoholizmu przez jednostki samorządu terytorialnego, gdy te w jakimś zakresie same się do niego przyczyniają, ulegając pokusie maksymalnego zwiększania dochodów z tytułu opłat za wydane zezwolenia.

Analiza zadań reglamentacyjnych samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi nasuwa kilka refleksji. Szeroki katalog instrumentów prawnych odnoszących się do reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi przesądzającej o dostępności alkoholu, wskazuje na dużą rolę samorządu gminnego, a także samorządu województwa w omawianym zakresie. Rola ta w ogóle nie objęła powiatu, za to w znacznym stopniu dotyczy gminy. Z jednej strony należałoby pozytywnie odnieść się do przekazywania szerokich kompetencji samorządowi terytorialnemu jako zgodnych z zasadą subsydiarności i decentralizacji, zapewniających niewątpliwie istotny wpływ na jedną z ważniejszych dziedzin życia społecznego. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że mamy w tym przypadku do czynienia ze szczególnym rodzajem działalności gospodarczej polegającej na obrocie napojami alkoholowymi. Problem alkoholizmu, jak podnosi się w doktrynie, jest problemem ogólnokrajowym, a nie poszczególnych gmin¹³⁵. W związku z tym można się zastanawiać, czy to dobrze, że przesądzają o nim lokalne wpływy, a także potrzeby finansowe lokalnych grup nacisków, jako że z reguły nie zachowują one zgodności z potrzebami ograniczania dostępności alkoholu. Tej sprzeczności sprzyja dodatkowo problem nieprecyzyjnych sformułowań i wątpliwości charakteryzujących obecną regulację w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

¹³⁵ R. S a w u ł a, *Stosowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 37.

*Rafał Budzisz,
Barbara Jaworska-Dębska,
Katarzyna Wlazlak*

THE ROLE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE
OF UPBRINGING IN SOBRIETY AND COUNTERACTING ALCOHOLISM

(part one¹³⁶)

(Summary)

The analysis of the rationing tasks performed by territorial self-government in the economic sphere of counteracting alcoholism points to some conclusions. Various legal means applied to the rationing of trading in alcoholic beverages determining access to alcohol, indicate a considerable role of the gmina self-government and regional self-government in the discussed sphere. This role is not assigned to the powiat self-government in anyway, but to a large extent is related to gminas.

On the one hand, there is a positive aspect of the process of passing on the wide competence to the territorial self-government as consistent with the principles of subsidiarity and decentralization that guarantee an important influence on one of the most important branches of social life. On the other hand, we should remember that in this case the trading in alcohol beverages is a special kind of economic activity.

In the doctrine there is an opinion that the issue of alcoholism is the nationwide problem, not only the local one. Therefore one should consider whether solving alcohol problems should be assigned to local authorities often remaining under local influence and financial needs of a local pressure group, whose interests may not be consistent with the needs of restrictions on access to alcohol. This contradiction is deepened by imprecise legal expressions and doubts coming from currently binding legal regulations concerning upbringing in sobriety and counteracting alcoholism.

¹³⁶ The broad scope of the issues discussed made the Authors present the problems in two parts, published separately. The first one, apart from the introductory remarks, consists of the analysis concerning the role of the territorial self-government in the sphere of upbringing in sobriety and counteracting alcoholism, including performing rationing tasks in the economic sphere. The second part will concentrate on the role of the territorial self-government in the social sphere of the above issue and will contain final conclusions on the subject.