

Nowe przepisy regulujące gminne uchwały z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – aspekty wybrane

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Uchwała w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych
 1. Wyznaczenie liczby zezwoleń z uwzględnieniem jednostek pomocniczych
 2. Obowiązek opiniowania uchwał przez jednostki pomocnicze
- III. Uchwała w sprawie ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży
- IV. Uchwała ustanawiająca odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonym miejscu publicznym
- V. Przepisy przejściowe
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Nowelizacja ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zmodyfikowała kompetencje dotychczas przyznane radzie gminy w zakresie reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi. W szczególności organ ten stał się właściwym do podejmowania nowych rodzajów uchwał, do procesu uchwałodawczego włączono zaś jednostki pomocnicze gminy. Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników analizy owych zmian wraz z omówieniem wybranych kwestii budzących wątpliwości interpretacyjne.

Słowa kluczowe: gmina; rada gminy; reglamentacja napojów alkoholowych; wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

Z upływem 30 dni od dnia ogłoszenia weszła w życie nowelizacja ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹. Zgodnie z intencjami projektodawców pierwotnej wersji ustawy nowelizującej miała ona na celu „zmianę przepisów nasuwających wątpliwości interpretacyjne oraz uregulowanie na poziomie ustawowym zagadnień,

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu; e-mail: misiejko.a@gmail.com.

¹ Ustawa nowelizowana: Dz.U. 2016, poz. 487 ze zm. (dalej: uwtpa); ustawa nowelizująca: ustawa z 10.01.2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U., poz. 310).

które umożliwią gminom sprawniejsze realizowanie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tj. ograniczania dostępności napojów alkoholowych². W przyjętej ostatecznie ustawie zmiany te dotyczyły w szczególności kompetencji organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwał związanych z reglamentacją sprzedaży napojów alkoholowych oraz ograniczeniami w ich spożywaniu.

Ustawodawca ustalił zatem, iż rada gminy jest upoważniona do podjęcia trzech uchwał (w sensie materialnym)³. Nie jest przy tym wykluczone podjęcie zarówno jednej uchwały, w której zawarte zostaną wszystkie elementy obligatoryjne i fakultatywne przewidziane w art. 12 uwtpa, jak i trzech odrębnych uchwał: w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz w sprawie ograniczeń w sprzedaży nocnej napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Należy przy tym mieć na uwadze, iż o ile przyjęcie dwóch pierwszych uchwał ma charakter obligatoryjny, o tyle o podjęciu ostatniej z nich decyduje samodzielnie gmina (poprzez swój organ: radę). W dalszej części artykułu przez pojęcie „uchwały” (o ile nie zostanie zaznaczone inaczej) będzie rozumiana uchwała w sensie materialnym, tj. obejmująca jedynie jeden z omawianych zakresów kompetencji.

Ustawodawca zdecydował się również na uregulowanie kompetencji jednostek pomocniczych gmin w procedurze regulowania ilości zezwoleń. Ma on dwojaki charakter – bierny oraz czynny. Po pierwsze, gmina będzie mogła ustalić maksymalną liczbę zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych. Po drugie, jednostki pomocnicze będą z mocy ustawy kompetentne do opiniowania uchwał rady gminy.

Niniejszy artykuł ma na celu w szczególności przedstawienie wyników badań przeprowadzonych metodą dogmatyczno-prawną w odniesieniu do zmian w konstrukcji kompetencji wykonywanej przez radę gminy⁴. Poza jego ramami pozostaje zasadnicza część niezwykle interesującej problematyki aksjologicznej związanej z uzasadnianiem ograniczeń działalności gospodarczej oraz wolności osobistych ze względu na specyficzne znaczenie dobra konsumpcyjnego – napojów alkoholowych. Kwestia ta bowiem wydaje się odpowiednia do odrębnego omówienia.

II. Uchwała w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Ustawa nowelizująca uszczegóławia kompetencje rady gminy do regulowania w drodze uchwały maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Dotychczas ustalana miała być generalna liczba punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia zarówno poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży. Art. 12 ust. 1 uwtpa w nowym brzmieniu stanowi, iż rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla:

² Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1988, Sejm VIII kadencji. Pozyskano z: www.sejm.gov.pl.

³ W sprawie podziału na uchwały formalne i materialne zob. Maroń, 2016, s. 111–112.

⁴ Wykorzystana została koncepcja derywacyjna wykładni prawa (Zieliński, 2016) oraz tezy W. Jakimowicza (2006) odnośnie do wykładni prawa administracyjnego. Pomocniczo użyte zostanie inne piśmiennictwo prawnicze, a także orzecznictwo sądów administracyjnych oraz materiały z procesu legislacyjnego (uzasadnienie projektu ustawy, stenogramy z posiedzeń komisji sejmowych).

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3;
- 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Art. 18 ust. 3 uwtpa nie zmienił brzmienia i stanowi w zw. z art. 18 ust. 1 uwtpa, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych:

- 1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo;
- 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa);
- 3) powyżej 18% zawartości alkoholu.

Zmiana brzmienia art. 12 ust. 1 uwtpa prowadzi do tego, że rada gminy nie będzie już wyznaczać liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), lecz maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Oznacza to również, iż kompetencja ta zostanie poszerzona o możliwość regulowania wydawania zezwoleń na napoje alkoholowe do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo.

Analiza omawianych regulacji prowadzi ponadto do wniosku, iż rada gminy jest odtąd obowiązana do szczegółowego rozdzielenia liczby zezwoleń w uchwale. Zignorowanie tego obowiązku prawdopodobnie będzie skutkowało nieważnością uchwały.

Zgodnie z art. 12 ust. 7 uwtpa utrzymano obowiązek uwzględnienia postanowień gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przy określaniu maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

1. Wyznaczenie liczby zezwoleń z uwzględnieniem jednostek pomocniczych

Jak już wspomniano, ustawodawca zajął się również problematyką udziału jednostek pomocniczych w procedurze ustalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Kwestia ta była przedmiotem sporu sądowego między gminą Kraków a wojewodą małopolskim (oczywiście w kontekście przepisów dotychczasowych, określających liczbę punktów sprzedaży). Został on rozstrzygnięty przez sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż „zawarte w art. 12 ust. 1 ustawy upoważnienie ustawowe skonstruowane zostało relatywnie wąsko. Zatem określenie liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży dla poszczególnych terenów danej gminy byłoby możliwe tylko w sytuacji, gdyby norma kompetencyjna stanowiła wprost o takiej możliwości. Realizując bowiem kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać jej dopuszczalny zakres określony w upoważnieniu ustawowym. Art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w powiązaniu z kolejnymi przepisami tej ustawy nie przewiduje możliwości ustalania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych dla poszczególnych części gminy, w tym dla poszczególnych jednostek pomocniczych tej gminy. Takie działanie rady gminy należy zakwalifikować jako działanie bez podstawy prawnej, a zatem stanowiące naruszenie prawa w stopniu istotnym, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały

w tej części”⁵. Argumentację tę potwierdził i rozszerzył Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „[...] upoważnienie do ustalenia *zasad usytuowania miejsc* podlegać musi ścisłej wykładni językowej [...]. Usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych to nic innego jak rozmieszczenie w terenie względem miejsc chronionych, to jest objętych bezwzględnym zakazem sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych uregulowanym wprost w przepisach art. 14 ust. 1 do ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Z tego względu za chybione należy uznać argumenty skarżącej kasacyjnie Rady, że zapis ustalający liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych w poszczególnych jednostkach pomocniczych gminy przy jednoczesnym ustaleniu limitu dla obszaru całej gminy (miasta Krakowa) został podjęty w oparciu o art. 12 ust. 4 wzmiankowanej ustawy, co oznacza, że ww. liczba punktów sprzedaży jest odpowiednikiem usytuowania miejsc sprzedaży”⁶.

Problemem w praktyce może okazać się modyfikacja struktury jednostek pomocniczych po podjęciu uchwały w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń. Ustawa nie stanowi bowiem o ustaleniu maksymalnej liczby zezwoleń odrębnie dla „obszaru” jednostek pomocniczych, lecz właśnie dla „poszczególnych jednostek pomocniczych”. W konsekwencji zarówno zniesienie jednostki pomocniczej przez podział między inne jednostki, jak i podział jednej jednostki pomocniczej na kilka innych będzie skutkowało utratą mocy przepisów określających liczbę zezwoleń dla jednostki likwidowanej.

Więcej wątpliwości powoduje sytuacja włączenia określonej jednostki pomocniczej (w całości) do innej jednostki pomocniczej. Mogłoby się bowiem wydawać, iż skutkuje to „przeniesieniem” liczby zezwoleń na powiększaną jednostkę pomocniczą. Wydaje się to jednak niedopuszczalne. Po pierwsze, ustawodawca nie przewidział zasad „przenoszenia” zezwoleń w sytuacjach modyfikacji struktury jednostek pomocniczych, po drugie zaś – nie wyposażył rady gminy w wyraźną kompetencję do ustalenia takich zasad w uchwale⁷. Należy zatem stwierdzić, iż w przypadku przyłączenia jednostki pomocniczej do innej jednostki, liczba zezwoleń dla powiększonej jednostki pozostaje taka, jaka została wskazana w uchwale rady wyłącznie dla jednostki powiększanej.

Należy jednocześnie podkreślić, iż zmiana granic jednostki pomocniczej niepołączona ze zniesieniem innej jednostki (choćby faktycznie była bardzo istotna) nie spowoduje nieważności uchwały określającej maksymalną liczbę zezwoleń dla tej jednostki. Skoro bowiem ustawodawca nie dookreślił sztywnych przesłanek przydzielania zezwoleń do poszczególnych jednostek pomocniczych (np. ze względu na jej obszar lub ilość mieszkańców) i pozostawił to radzie, to niedopuszczalne byłoby uznanie, iż późniejsza zmiana granic jednostki pomocniczej automatycznie prowadzi do nieważności odpowiednich przepisów uchwały w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń (dotyczy to zarówno fakultatywnej zmiany granic jednostki pomocniczej przez radę gminy, jak i zmiany przymusowej wskutek zmiany granic gminy).

⁵ Wyr. WSA w Krakowie z 11.03.2016 r., III SA/Kr 1557/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁶ Wyr. NSA z 6.08.2017 r., II GSK 418/16, CBOSA.

⁷ Oznacza to w szczególności, iż w przypadku, w którym rada gminy postanowiłaby sformułować takie zasady, to wydaje się, iż uchwała byłaby w tej części nieważna.

2. Obowiązek opiniowania uchwał przez jednostki pomocnicze

Jak stanowi art. 12 ust. 5 uwtpa w nowym brzmieniu, rada gminy przed podjęciem uchwał, o których mowa w art. 12 ust. 1-4 uwtpa, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy. Oznacza to, iż owe opinie mają charakter obligatoryjny. Brak jasno określonych skutków niezastosowania się do opinii prowadzi do wniosku, iż jest to klasyczny akt o charakterze niewiążącym (Matan, 2016). Należy jednak zauważyć, iż obowiązek konsultowania z jednostką pomocniczą aktualizuje się zarówno w sytuacji, w której rada gminy zdecyduje się ustalić maksymalną liczbę zezwoleń dla poszczególnych jednostek, jak i wtedy, gdy będzie chciała ustalić ten pułap dla całej gminy (miasta).

Ustawodawca nie rozstrzygnął w tym kontekście, jaki rodzaj organu jednostki pomocniczej jest właściwy do wydawania przedmiotowych opinii. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej⁸. Należy stwierdzić, iż będzie to organ wskazany w statucie danej jednostki pomocniczej do opiniowania uchwał rady gminy. Jeżeli w statucie brakuje rozstrzygnięcia tej kwestii – właściwy będzie organ, któremu przyznano domniemanie wykonywania kompetencji przekazanych jednostce pomocniczej. Wydaje się, iż opiniowanie projektu uchwały przez niewłaściwy organ jednostki pomocniczej będzie równoznaczne z brakiem wyrażenia opinii.

Ustawodawca nie przewidział terminu, w którym organ jednostki pomocniczej powinien wyrazić opinię. Powstaje pytanie, czy zastosowanie ma w tej sytuacji art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁹. Ustawodawca nie wskazał bowiem wprost czy nieprzedstawienie do zaopiniowania jednostce pomocniczej (a więc podmiotowi „mieszczącemu się” niejako w ramach gminy) skutkuje nieważnością podjętej uchwały (a więc stanowi istotne naruszenie prawa). Można w tym zakresie pomocniczo odwołać się do orzecznictwa sądowego rozstrzygającego ważność uchwał organów stanowiących jst w wypadku braku zasięgnięcia opinii wymaganych statutem danej jst. I tak, WSA w Krakowie stwierdził, iż: „Zgodnie z § 14 ust. 3 regulaminu, projekt uchwały kierowany jest do zaopiniowania przez komisję Rady Miejskiej w T. Takiej opinii nie ma. Okoliczność, że projekt uchwały wpłynął dnia 26 listopada 2013 r. do Rady Miejskiej w T, a sesję zwołano na 28 listopada 2012 r. nie oznacza, że można było pominąć wymaganą statutowo opinię komisji organu uchwałodawczego. Żaden przepis regulaminu ani Statutu Gminy nie wyłącza w przypadku czy to sesji nadzwyczajnych, czy też wobec składanych nawet na kilka dni przed terminem sesji projektów uchwał – obowiązku zasięgnięcia opinii komisji. Tym samym brak zasięgnięcia – w procedurze podejmowania uchwał – opinii komisji rady gminy, wynikający ze statutu gminy stanowi istotne naruszenie trybu podjęcia takich aktów. Tym samym, stanowiąc istotne naruszenie prawa, uzasadnia unieważnienie takiej uchwały”¹⁰. Natomiast w piśmiennictwie, w odniesieniu do „zewnętrznej” opinii wydawanej na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych T. Kuczyński wskazał, iż „uchylenie się organu samorządu terytorialnego od zasięgnięcia opinii związku zawodowego o założeniach lub projekcie aktu prawnego gminy w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych powinno być równoznaczne z domniemaniem, iż nastąpiło „istot-

⁸ Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 21.11.2017 r., protokół na stronach Sejmu RP, druk nr 1988. Pozyskano z: sejm.gov.pl.

⁹ Art. 89 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017, poz. 1875 ze zm.) (dalej: usg), stanowi, iż jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a.

¹⁰ Wyr. WSA w Krakowie z 11.10.2013 r., II SA/Kr 682/13, CBOSA.

ne” naruszenie prawa stanowiące przesłankę wydania przez organ nadzoru orzeczenia o jego nieważności” (Kuczyński, 1994)¹¹.

Wydaje się zatem, iż to nie status prawny jednostek pomocniczych, lecz fakt wyraźnego sformułowania przez ustawodawcę obowiązku zasięgnięcia ich opinii powinien być w tej kwestii rozstrzygający. W konsekwencji należy domniemywać, iż uchylenie się od tego nakazu skutkuje nieważnością uchwał rady gminy. Ewentualne wyjątki od tej zasady powinny być rozpatrywane *in casu*. W konsekwencji do obowiązku konsultacyjnego będzie miał również zastosowanie termin wskazany w art. 89 ust. 1 usg.

III. Uchwała w sprawie ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

Nowym rozwiązaniem jest możliwość ustalenia przez radę gminy, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (w godzinach między 22.00 a 6.00)¹². Jest to kolejna kompetencja do podejmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał w sprawie regulowania godzin funkcjonowania określonych podmiotów gospodarczych¹³.

Adresatem uchwały są podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Ograniczenia, o których mowa w art. 12 ust. 4 uwtpa, mogą być wprowadzane stosunkowo elastycznie, z uwzględnieniem art. 12 ust. 7 uwtpa¹⁴. Samodzielność prawotwórcza rady gminy dotyczy: a) godzin, w których będzie obowiązywał zakaz sprzedaży; b) obszaru, na którym mają obowiązywać ograniczenia. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „ograniczenia” (tj. w liczbie mnogiej) prowadzi do wniosku, iż rada może określać różne godziny obowiązywania zakazów dla poszczególnych jednostek pomocniczych. Ze względu na zasadę poprawnej legislacji, przesłanki, którymi kierowała się rada w określaniu zasad, powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu uchwały, pracach komisji zajmujących się danym projektem lub dyskusji na posiedzeniu rady.

Wątpliwości dotyczą natomiast tego czy rada może wprowadzić ograniczenia w odniesieniu do poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych określonych w art. 18 ust. 3 uwtpa. Z jednej strony, ustawodawca nie zamieścił w upoważnieniu wyraźnego odesłania do owych rodzajów (jak w art. 12 ust. 1 uwtpa), natomiast wprost wskazał na możliwość terytorialnego dostosowania ograniczeń. Ponadto mogłoby to służyć wartościom określonym w art. 1 ust. 1 i 2 uwtpa (np. krzewienia trzeźwości w pełniejszym wymiarze). Z drugiej zaś – wprowadzenie ograniczeń czasowych w sprzedaży napojów alkoholowych ma charakter fakultatywny, a zasada samodzielności gminy uzasadnia zastosowanie wykładni umożliwiającej ustalenie różnych ograniczeń

¹¹ Autor powołuje się na ustawę z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych, w brzmieniu opublikowanym w Dz.U. 1991 Nr 55 poz. 234. Mimo zmian w brzmieniu art. 19 ust. 1 i 2, w odniesieniu do kwestii ważności uchwał podejmowanych bez wymaganej opinii tezy zawarte w głosie zachowują aktualność. Por. również Chmielnicki, 2013.

¹² Art. 12 ust. 4 uwtpa.

¹³ Por. art. XII § 1 ustawy z 26.06.1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) oraz art. 94 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2017, poz. 2211 ze zm.).

¹⁴ Art. 12 ust. 7 uwtpa stanowi, iż godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględniają postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wydaje się, iż jest to nakaz skierowany do rady gminy, aby ta ustalała ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych w zgodzie z wzmiankowanymi programami.

także co do poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych. Tę ostatnią argumentację wydaje się wzmacniać stwierdzenie, iż nie doszłoby tu do niedozwolonego „poszerzenia” kompetencji na niekorzyść adresatów (wykładnia rozszerzająca na niekorzyść), lecz raczej do potencjalnego ograniczenia obowiązków nakładanych na adresatów (a w konsekwencji oddziałujących również na kupujących). Ponadto niekiedy możliwość określenia węższego zakresu ograniczeń mogłaby być bardziej adekwatna w danych warunkach (np. dopuszczenie sprzedaży napojów alkoholowych poniżej 4,5% i piwa) lub w praktyce zaważyć na wprowadzeniu jakichkolwiek ograniczeń w ogóle.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, iż dopuszczalna jest wykładnia, zgodnie z którą to rada gminy rozstrzyga w uchwałach (w ramach wynikających z ustaw) o zakresie ograniczeń w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, w tym ma możliwość ustalenia ograniczeń odrębnie dla każdego z rodzajów napojów alkoholowych.

Powstaje również pytanie, jak rozumieć wyraz „ograniczenia”, który został zastosowany w ustawie. Mając na uwadze cel przyświecających projektodawcom¹⁵ należy utożsamiać go ze słowem „zakaz”¹⁶. Uzasadnione będzie zatem przyjęcie rozumienia wyrazu „ograniczenia” jako odnoszącego się do całodobowej sprzedaży napojów alkoholowych (zatem „ograniczenia” jako „zakaz” sprzedaży w pewnych godzinach w stosunku do całej doby). Skoro bowiem wyraz „ograniczenia” może mieć wiele znaczeń, to w granicach wykładni literalnej wydaje się mieścić przyjęcie takiego rozumienia, które odpowiada zamierzeniom projektodawców i zachowuje sens omawianej regulacji¹⁷.

Inne bowiem rozumienie wyrazu „ograniczenia” niż przyjęte wyżej mogłoby prowadzić do wniosku, iż rada może wprowadzić w godzinach od 22:00 do 6:00 tylko takie „ograniczenia”, które nadal umożliwiałyby faktyczną sprzedaż (tj. „ograniczenia” nie będące „zakazem”, np. zasłonięcie półek, na których wyłożone są napoje alkoholowe, za pomocą kotar, takich jakie stosowane są przy sprzedaży papierosów). Wydaje się to sprzeczne z celem, jaki był artykułowany w pracach legislacyjnych.

Choć nie można zatem wykluczyć, iż rada gminy jest kompetentna do stanowienia również tego rodzaju unormowań, to podstawowym przejawem „ograniczeń” może być wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach między 22:00 a 6:00. Taka wykładnia pozostaje w zgodzie z wartościami uznanymi w art. 1 ust. 1 i 2 uwtpa (por. (Zieliński, 2016, s. 295–301).

Nie budzi wątpliwości teza, iż uchwała jest aktem prawa miejscowego – bezpośrednio określa bowiem obowiązki adresatów ustalonych w sposób rodzajowy (tj. nie wymienionych indywidualnie, lecz według wyznaczonej cechy: prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży). Jest zatem prawem powszechnie obowiązującym (Dąbek, 2016).

¹⁵ W uzasadnieniu mowa o „upoważnieniu dla rady gminy do ustalania, w drodze uchwały, godzin sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.

¹⁶ Według Doroszewskiego (1963, s. 883), „ograniczenie” to „zarządzenie ograniczające czyjąś swobodę działania; zakaz”. Zgólkowska (2000, s. 129) podaje, iż jest to „przepis, rozporządzenie, ustawa itp., która ogranicza swobodę działania w danym zakresie, zakaz zabraniający czegoś”. Szymczak (1995, s. 475) zaś utożsamia „ograniczenie” z „normą, przepisem ograniczającym czyjąś swobodę działania, zabraniającym czegoś”.

¹⁷ Przy czym nie ma większych wątpliwości, iż takie „ograniczenia” swobody działalności gospodarczej mogą zostać zawarte w akcie prawa miejscowego (por. Garlicki i Zubik, 2016).

IV. Uchwała ustanawiająca odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonym miejscu publicznym

Nowelizacja zmieniła brzmienie art. 14 ust. 2a uwtpa. Dotychczas stanowił on, iż zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Z nowego brzmienia art. 14 ust. 2a uwtpa wynika, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Ponadto, dodano art. 14 ust. 2b uwtpa, który stanowi, iż rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1 uwtpa, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z przywołanej zmiany wypływają dwie podstawowe implikacje. Po pierwsze, enumeratywne wymienione miejsca, w których zabraniało się spożywania napojów alkoholowych zostały zastąpione niezdefiniowanym w ustawie pojęciem „miejsca publicznego”. Po drugie, rada gminy została wyposażona w kompetencję do ustanowienia katalogu miejsc publicznych, w których obowiązywać będzie odstępstwo od ogólnego zakazu.

W pracach toczących się w Sejmie dyskutowano nad tym czy pojęcie „miejsca publicznego” nie powinno zostać sprecyzowane (co ostatecznie nie zostało uczynione)¹⁸. Jest ono wykorzystywane zarówno w przepisach regulujących w szczególności prawa i obowiązki adresatów z zakresu prawa administracyjnego oraz karnego. Wiążą się z tym różne (choć istotnie zbliżone) definicje tworzone przez doktrynę oraz orzecznictwo. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji powołano się na uzasadnienia zawarte w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. O pojęciu „miejsca publicznego” orzekano tam jako o „przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi. Przykładowo, miejscem publicznym są: ulica, plac, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec, urząd)”¹⁹ oraz jako o miejscu, które jest „dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował”²⁰.

W kontekście art. 40 uwtpa G. Zalas stwierdza (za B. Jaworską-Dębską), iż są „to miejsca powszechnie dostępne, tj. miejsca, w których zachowanie danej osoby może być obserwowane przez nieokreśloną liczbę nieoznaczonych osób” (Zalas, 2002). M. Zbrojewska przy wykładni art. 141 kodeksu wykroczeń wskazała, iż miejsce publiczne „to miejsce dostępne dla nieograniczonej liczby osób” (Zbrojewska, 2013).

Niewątpliwie uchwała ta będzie miała charakter aktu prawa miejscowego. Z jej przepisów będzie bowiem wynikać katalog wyjątków od ogólnie obowiązującego zakazu – będzie zatem regulować prawa i obowiązki generalnie określonych adresatów spoza struktury administracyjnej gminy, a ponadto będzie obowiązywał na obszarze danej jst. Z art. 14 ust. 2b uwtpa wynika, iż rada

¹⁸ Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 21.11.2017 r. oraz 9 stycznia 2018 r., protokoły na stronach Sejmu RP, druk nr 1988. Pozyskano z: sejm.gov.pl.

¹⁹ Wyr. TK z 21.09.2015 r., K 28/13 (OTK-A 2015/8/120). Trybunał odwołał się także do literatury stwierdzając, iż dostęp do miejsca publicznego może wymagać biletu. Również Internet został uznany za miejsce publiczne.

²⁰ Wyr. TK z 12.02.2015 r., SK 70/13 (OTK-A 2015/2/14).

gminy powinna określić „miejsca publiczne”, w których będzie możliwe spożywanie napojów alkoholowych – nie stanowi natomiast o możliwości określenia „rodzajów” tych miejsc. Niedopuszczalne wydaje się zatem wskazanie, iż spożywanie napojów alkoholowych będzie możliwe we wszelkich altanach wiejskich będących własnością gminy. Wykładnia taka – choć może utrudniać podjęcie uchwały w szczególności w odniesieniu do dużych miast – wydaje się zgodna z wartościami chronionymi przez ustawę oraz jej celami i wyrażonymi w niej zadaniach organów władzy publicznej (art. 14 ust. 2b ustawy *in fine* w zw. z preambułą oraz art. 1 ustawy). Wskazanie konkretnych miejsc zamiast wymienienia ich rodzajów może pozwolić na uniknięcie zbyt szerokiego dopuszczenia spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wbrew woli ustawodawcy. Należy jednak wskazać, iż ten sam ustawodawca pozostawił gminie samodzielność w wyborze konkretnych miejsc (użycie sformułowania „jeżeli uzna”, iż nie są spełnione przesłanki negatywne). Stawia to pod znakiem zapytania możliwość ingerencji organów nadzoru w zakresie zgodności wyznaczenia konkretnych miejsc z dyrektywami ustanowionymi *in fine* art. 14 ust. 2b ustawy.

Nie jest natomiast jasne czy „odstępstwo” musi być równoznaczne z bezwarunkowym i nieograniczonym w czasie wyjęciem danego miejsca publicznego spod zakazu spożywania napojów alkoholowych, czy też może oznaczać określenie np. warunków, przy spełnieniu których będzie możliwe spożywanie napojów alkoholowych. Wykładnia systemowa i celowościowa wydaje się prowadzić do wniosku, iż zasadne jest przyjęcie tego drugiego rozumienia analizowanego przepisu. Zgodniejsze z zasadą samodzielności oraz zasadami wpływającymi z ustawy wydaje się bowiem umożliwienie radzie gminy określenie szczegółów owego „odstępstwa” (użytego przez ustawodawcę w liczbie pojedynczej), np. poprzez wskazanie, iż w danym miejscu możliwe jest spożywanie napojów alkoholowych w poszczególne okresy roku (np. od czerwca do września). Warunkiem koniecznym będzie natomiast odpowiednia precyzyjność i jasność zarówno przy wyznaczaniu konkretnych miejsc, jak i ewentualnych warunków wyjęcia spod zakazu spożywania napojów alkoholowych.

Przyjęcie takiej wykładni ponownie²¹ budzi pytania o zgodność z zakazem wykładni rozszerzającej i opartej na wykładni celowościowej. Z jednej bowiem strony w piśmiennictwie akcentuje się samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz związaną z nią pewną swobodę w konstruowaniu aktów prawa miejscowego (szerszą niż w przypadku rozporządzeń), z drugiej zaś – zakazuje się wyprowadzania upoważnienia ustawowego w drodze wykładni celowościowej czy z domniemań (Dąbek, 2009). Wydaje się, że należy te uwagi rozumieć w ten sposób, iż zakazane jest wyprowadzenie samej kompetencji prawotwórczej w drodze wykładni celowościowej – nie oznacza to jednak zakazu wykorzystywania samej wykładni celowościowej dla ustalania znaczenia wyrażen użytych w przepisach wyraźnie przyznających kompetencję prawotwórczą²². Wydaje się natomiast, iż użycie przez ustawodawcę wyrażenia „odstępstwo” (a nie np. „odstępstwa”) wynika z jego odniesienia do konkretnego, pojedynczego miejsca. Nie będzie zatem stanowić wykładni rozszerzającej (lecz jedynie dopuszczalną wykładnię celowościową) uznanie, iż w ramach danego „odstępstwa” określone zostaną różnorodne warunki jego aktualizacji.

²¹ Patrz uwagi dotyczące wykładni przepisów będących podstawą do wydania uchwały w sprawie ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych (pkt 3 niniejszego artykułu).

²² Nie zmienia to faktu, iż wykładnia może być ograniczana innymi regułami, np. zakazem wykładni celowościowej prowadzącej do nałożenia na adresatów obowiązków niewypływających wprost z brzmienia przepisów.

V. Przepisy przejściowe

Ustawodawca zdecydował się na utrzymanie w mocy dotychczasowych uchwał rad gmin wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 uwtpa do dnia wejścia w życie nowych uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 uwtpa w nowym brzmieniu, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

VI. Podsumowanie

Nowelizacja uwtpa w znaczący sposób modyfikuje kompetencje rad gmin w zakresie prowadzenia polityki przeciwdziałania alkoholizmowi na obszarach ich właściwości. Sprecyzowanie niektórych aspektów owych kompetencji (choć budzące wątpliwości w szczegółach) daje szansę na dostosowanie generalnych ograniczeń i zakazów do lokalnej specyfiki. W szczególności pozytywnie należy docenić uwzględnienie czynnej i biernej roli jednostek pomocniczych gminy w realizacji jej polityki oraz uszanowanie przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady samodzielności gmin.

Bibliografia

- Chmielnicki, P. (2013). Art. 89. W: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Dąbek, D. (2009). Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego. W: A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Dąbek, D. (2016). Art. 94 [Akty prawa miejscowego]. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*. Warszawa: Legalis.
- Doroszewski, W. (red.). (1963). *Słownik języka polskiego* (t. 5). Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Garlicki, L. i Zubik, M. (2016). W: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (t. 1). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jakimowicz, W. (2006). *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa: Zakamycze.
- Kuczyński, T. (1994). Glosa do uchwały SN z dnia 17 czerwca 1993 r., I PZP 2/93. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, (9), 156.
- Matan, A. (2016). Art. 89. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Lex.
- Maroń, G. (2016). „Uchwały problemowe” organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie uchwał dotyczących zagadnień bioetycznych. *Samorząd Terytorialny*, (1–2), 111–126.
- Szymczak, M. (red.). (1995). *Słownik języka polskiego PWN* (t. 2). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zalas, G. (2002). Art. 40. W: I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*. Warszawa: Zakamycze.
- Zieliński, M. (2016). *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. Warszawa: Lex.
- Zbrojewska, M. (2013). Art. 141 Nieprzyzwoite napisy. W: T. Grzegorzczak, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*. Warszawa: Lex.
- Zgólkowska, H. (red.). (2000), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny* (t. 26). Poznań: Wydawnictwo Kurpisz.