

Ograniczenie dostępności alkoholu – jakie prawne możliwości mają samorządy

Kama Dąbrowska

Zgodnie z art. 2 *Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą” ograniczenie dostępności alkoholu stanowi jedno z zadań nałożonych na administrację publiczną.

W odniesieniu do napojów alkoholowych możemy mówić o dwóch rodzajach dostępności:

- 1) dostępność ekonomiczna – to relacja między ceną napojów alkoholowych a dochodami konsumentów; cena jest regulowana głównie wysokością podatku akcyzowego, lecz można także sterować nią za pomocą innych instrumentów fiskalnych – przykładem jest wprowadzona *Ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów* (Dz.U. poz. 1492) opłata z tytułu zaopatrywania przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml – lub środków nieopartych bezpośrednio na działaniach w sferze podatkowej, np. przez określenie cen minimalnych napojów alkoholowych;
- 2) dostępność fizyczna – to gęstość punktów sprzedaży napojów alkoholowych, ich rozmieszczenie w terenie oraz godziny otwarcia.

Poza wspomnianą powyżej opłatą od małych opakowań wysokoprocentowych napojów alkoholowych ustawa nie wprowadza żadnych specyficznych instrumentów ograniczania dostępności ekonomicznej alkoholu; zawiera jedynie w art. 10 zalecenia, aby akty prawne wpływające na strukturę cen napojów alkoholowych służyły ograniczaniu spożycia tych napojów oraz zmianie struktury ich spożycia na rzecz napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu.

Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku ograniczeń w fizycznej dostępności alkoholu, gdzie przewidziano liczne formy oddziaływań. Część z nich to ograniczenia wynikające wprost z ustawy:

- 1) wymienione w art. 14 ustawy zakazy sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu we wskazanych miejscach, takich jak tereny szkół czy placówki oświatowo-wychowawcze, lub w określonych sytuacjach, np. w czasie masowych zgromadzeń;
- 2) nakładane bezpośrednio na konsumentów ograniczenia w zakresie spożywania napojów alkoholowych – przykładowo zakaz spożywania alkoholu w czasie pracy i na terenie zakładu pracy czy też zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych;
- 3) ograniczenia w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych określonym kategoriom konsumentów, np. wynikający z art. 15 ustawy zakaz sprzedaży napojów alkoholowych osobom niepełnoletnim oraz osobom, których zachowanie wskazuje na to, że znajdują się w stanie nietrzeźwości;
- 4) wymagania dotyczące organizacji sprzedaży napojów alkoholowych na terenie punktu sprzedaży (obowiązek utworzenia wydzielonego stoiska z napojami alkoholowymi o

zawartości powyżej 4,5% alkoholu, z wyłączeniem piwa, lub też prowadzenia sprzedaży ww. napojów alkoholowych bezpośrednio przez sprzedawcę).

Znaczącą część instrumentów prawnych ustawodawca powierzył do realizacji gminom. Są to:

- 1) zobowiązanie art. 12 ust. 1 ustawy rady gminy do określenia w drodze uchwały maksymalnej liczby zezwoleń sprzedaży napojów alkoholowych;
- 2) zobowiązanie art. 12 ust. 3 ustawy rady gminy do określenia w drodze uchwały zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych;
- 3) uprawnienie do określenia w drodze uchwały ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ust. 4 ustawy);
- 4) uprawnienie do określenia w drodze uchwały możliwości wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w innych miejscach niż wskazane w ustawie, ze względu na ich charakter (art. 14 ust. 6 ustawy).

W dalszej części tej omówione zostaną osobno obie scharakteryzowane powyżej kategorie środków, w pierwszej kolejności odnosząc się do zakazów i ograniczeń wynikających bezpośrednio z przepisów ustawowych.

Ustawowe ograniczenia dostępności alkoholu

Ustawa wprowadza ograniczenia dostępności alkoholu poprzez określenie w art. 14 kategorii obiektów i miejsc, na terenie których nie może się odbywać sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. Są to:

- 1) szkoły oraz inne zakłady i placówki oświatowo-wychowawcze, opiekuńcze, a także domy studenckie;
- 2) zakłady pracy oraz miejsca zbiorowego żywienia pracowników;
- 3) miejsca i czas masowych zgromadzeń;
- 4) środki i obiekty komunikacji publicznej z zastrzeżeniem przewidzianych w ustawie wyjątków;
- 5) obiekty zajmowane przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również rejon obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.

Ponadto, zakazane jest: spożywanie, sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% podczas imprez na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych bez zezwolenia i w miejscach do tego niewyznaczonych; prowadzenie sprzedaży i podawanie napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu na terenie domów wypoczynkowych oraz ośrodków szkoleniowych; a także spożywanie napojów alkoholowych w miejscu publicznym z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Pojęcie **szkoły** należy interpretować w znaczeniu, jakie nadaje mu *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe* (Dz.U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.). Oznacza ono zatem szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, szkoły artystyczne oraz przedszkola. Powyższym zakazem nie będą zatem objęte przykładowo szkoły wyższe czy szkoły językowe. Należy także podkreślić, że zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem¹ pod pojęciem obiektu szkoły

¹ Patrz: Wyrok NSA z dnia 21 marca 2002 r. (sygn. akt: SA /Bk 1278/2001).

rozumieć należy nie tylko sam budynek szkoły, lecz także „*teren wokół, czy przy szkole, z którego korzystają uczniowie gimnazjum (boisko, trawniki, place gier)*. A granica obiektu szkoła jest tożsama z granicą posesji, na której usytuowany jest budynek szkoły”.

Sposób sformułowania omawianego przepisu jednoznacznie wskazuje, że **zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkoły obowiązuje nie tylko w czasie roku szkolnego, lecz także w okresie przerw w nauce**. Tym samym złamaniem zakazu będzie przykładowo podanie alkoholu na zabawie sylwestrowej zorganizowanej w budynku szkoły podczas trwającej przerwy świątecznej.

Znacznie więcej trudności interpretacyjnych przynosi wspomniane wyżej pojęcie **placówek oświatowo-wychowawczych**. Pojęcie to użyte zostało w art. 2 pkt 3 *Ustawy – Prawo oświatowe*, gdzie wspomina się, że ww. placówki stanowią część systemu oświaty oraz że do kategorii tej należą m.in. szkolne schroniska młodzieżowe umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego. Do wyżej wymienionych obiektów zaliczyć należy także: pałace młodzieży czy ogniska pracy pozaszkolnej, młodzieżowe domy kultury czy międzyszkolne ośrodki sportowe.

Samo pojęcie **komunikacji publicznej** należy rozumieć jako tożsame z pojęciem publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 944, z późn. zm.), tj. jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. **Środkami komunikacji publicznej** będą zatem przykładowo autobusy, pociągi czy statki wykorzystywane w publicznym transporcie zbiorowym. Do **obiektów komunikacji publicznej** należą zaś obiekty, które w sposób bezpośredni służą komunikacji i są jej częścią (przykładowo dworce lub przystanki). Pojęcie to nie rozciąga się na obiekty, niepełniące tej funkcji bezpośrednio – przykładowo nie będzie się ono odnosić do przejścia podziemnego łączącego dworzec autobusowy z kolejowym².

Zgodnie z art. 14 ust. 2a ustawy zakazane jest sprzedawanie, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych **w miejscu publicznym**, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Przypomnieć należy, że poprzednio powyższym zakazem objęte były jedynie place, ulice i parki. Rozwiązanie to skutkowało nie tylko licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi (żeby przypomnieć tylko słynny spór o charakter warszawskich bulwarów wiślanych), ale także znacząco utrudniało wyeliminowanie alkoholu z przestrzeni publicznej w odniesieniu do obiektów takich jak plaże czy miejskie tereny zielone niebędące parkami. Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia „miejsca publicznego” na potrzeby ustawy, w uzasadnieniu projektu, posiłkując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, gdzie definiowano je jako ulicę, plac, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec, urząd)³, a także „miejsce dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów, chociażby w chwili zachowania sprawy nikt poza nim samym tam się nie znajdował”⁴.

Istotne wątpliwości budzić może objęcie zakresem omawianego pojęcia powszechnie dostępnych miejsc należących do podmiotów niepublicznych np. klatek schodowych w

² Patrz: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r. (sygn. akt: VI S.A./Wa 1621/06).

³ Patrz: Wyrok TK z dnia 21 września 2015 r. (sygn. akt: K 28/13).

⁴ Patrz: Wyrok TK z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. akt: SK 70/13).

budynkach spółdzielni mieszkaniowych lub nieogrodzonych działek budowlanych. Zauważyć należy, że dotychczasowe orzecznictwo nie jest w tym zakresie spójne. I tak:

W licznych orzeczeniach przyjmuje się, że „miejszem publicznym” jest takie miejsce, z którego korzysta nieokreślona liczba, niezidentyfikowanych osób. O tym, czy określone miejsce będzie miało charakter publiczny, decyduje to, czy będzie miała do niej dostęp nieograniczona ilość osób, niezależne od tego, komu przysługuje prawo własności⁵. Jednocześnie jednak często prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym właścicielski charakter miejsca ma istotne znaczenie przy ocenie, czy ma ono charakter publiczny czy nie, co oznaczałoby, że działka znajdująca się w rękach prywatnych nie staje się miejscem publicznym nawet jeśli ma do niej dostęp nieograniczona liczba osób. Zakaz wskazany w art. 14 ust. 2a ustawy nie ma charakteru absolutnego – zgodnie z art. 14 ust. 2b 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 oraz nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ramach nadzoru administracyjnego prezentowany jest pogląd, że sposób sformułowania przepisu wskazuje, iż intencją ustawodawcy było odstępstwo, o którym mowa w art. 14 ust. 2a; może on być formułowany w sposób podlegający zróżnicowaniu. W tym ujęciu dopuszczalne byłoby zatem objęcie odstępstwem spożywania tylko określonych rodzajów napojów alkoholowych (np. napoje o zawartości do 4,5% alkoholu) lub dopuszczenie spożywania napojów alkoholowych tylko w określonych godzinach lub w określone dni tygodnia⁶. Jednocześnie jednak prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przepis art. 14 ust. 2b ustawy nie uprawnia rady gminy do określenia okoliczności dopuszczalnego spożycia alkoholu w miejscu publicznym⁷. Na podstawie ww. podstawy prawnej nie można także przyjmować regulacji wprowadzających możliwość spożywania alkoholu w trakcie trwania imprez na otwartym powietrzu. Kwestia spożywania alkoholu podczas imprez (na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych) została uregulowana na poziomie ustawowym, a co za tym idzie, rada gminy nie posiada kompetencji do określania tych elementów w treści uchwały⁸.

Sankcje za złamanie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w miejscach objętych zakazem

Ustawodawca zdecydował o nałożeniu sankcji za złamanie opisanych powyżej zakazów zarówno na osoby sprzedające i podające alkohol, jak i na jego konsumentów. Art. 43 ustawy stanowi, że kto sprzedaje lub podaje napoje alkoholowe w wypadkach, kiedy jest to zabronione, albo bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, podlega grzywnie. Zgodnie z art. 33 *Kodeksu karnego* grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki, przy czym najniższa liczba stawek wynosi 10, a

⁵ Patrz wyroki: NSA z dnia: 29 listopada 2007 r. (sygn. akt: II OSK 1593/06), z dnia 12 kwietnia 2013 r. (sygn. akt: II OSK 2472/11) oraz z dnia 3 lipca 2015 r. (sygn. akt: II OSK 2929/13).

⁶ Patrz: *Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 sierpnia 2018 r.* (sygn. akt: NK-N.4131.121.9.2018.JW1).

⁷ Patrz: Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r. (sygn. akt: II SA/OI 859/18).

⁸ Patrz: *Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 17 sierpnia 2018 r.* (sygn. akt: NPII.4131.1.437.201).

najwyższa – 540, zaś wysokość stawki dziennej nie może być niższa niż 10 złotych, ani też przekraczać 2000 złotych.

Ponadto działanie takie stanowi złamanie warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i jako takie powinno być podstawą do jego cofnięcia, co wiąże się z jednoczesnym zakazem ponownego ubiegania się o zezwolenia przez kolejne trzy lata.

Z kolei zgodnie z art. 43¹ ust. 1 ustawy kto spożywa napoje alkoholowe wbrew zakazom określonym w art. 14 ust. 1 i 2a-6 podlega karze grzywny. Jednocześnie art. 24 *Kodeksu wykroczeń* mówi, że grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych.

Organizacja sprzedaży alkoholu na terenie punktu

Swoistą formą ograniczenia dostępu do alkoholu jest także określenie przez ustawę sposobu prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 9⁶ ustawy „sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są:

- 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych;
- 2) wydzielone stoiska – w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m²;
- 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych”.

Rozwiązanie to ma służyć unikaniu sytuacji, w której zakup napoju alkoholowego jest nieprzemysłaną impulsywną decyzją konsumenta. Z uwagi na fakt, że większość decyzji o codziennych drobnych sprawunkach podejmowana jest zwykle w sposób spontaniczny, te dodatkowe ograniczenia w sposobie sprzedaży ułatwiają konsumentom racjonalizację podejmowanych decyzji. W praktyce pewne trudności wywołuje kwestia ustalenia, jakie wymogi musi spełnić przedsiębiorca przy tworzeniu tzw. wydzielonego stoiska.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2¹ ustawy wydzielone stoisko to oddzielony od pozostałej powierzchni punktu sprzedaży, ciąg handlowy lub lada. Oznacza to, że wydzielone stoisko powinno być w sposób dostatecznie wyraźny odseparowane od pozostałej powierzchni sklepu. Całkowicie niewystarczające jest zatem rozwiązanie, zgodnie z którym rolę wydzielonego stoiska pełni przykładowo ciąg regałów czy nawet alejka sklepową, gdzie eksponuje się wyłącznie napoje alkoholowe. Odłączenie wydzielonego stoiska musi mieć bowiem charakter wyraźny – np. za pomocą barierek czy bramek. Jest to także szczególnie istotne z uwagi na treść art. 13¹ ustawy, który dopuszcza prowadzenie reklamy i promocji wszystkich rodzajów napojów alkoholowych (w tym także wysokoprocentowych) na terenie wydzielonych stoisk – brak wyraźnego oddzielenia stoiska sprzedaży alkoholu sprawiałby, że przekaz reklamowy stawałby się powszechny i adresowany do wszystkich klientów danego sklepu, co bez wątpienia nie było intencją ustawodawcy. Podkreślenia wymaga zapis, że prowadzenie sprzedaży w sposób niezgodny z przytoczonym powyżej unormowaniem art. 9⁶ ustawy jest sprzeczne z warunkami sprzedaży napojów alkoholowych i jako takie stanowi podstawę do cofnięcia zezwolenia.

Ograniczenie dostępności alkoholu w uchwałach rady gminy

Określenie maksymalnej ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy rada gminy ma obowiązek określenia uchwałą maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odrębnie dla:

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3 (a zatem napojów alkoholowych o zawartości do 4.5% alkoholu oraz piwa, napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), a także napojów alkoholowych o 18% zawartości alkoholu.);
- 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Jednocześnie w art. 18 ust. 3b ustawy określono kryteria, jakimi należy się kierować w przypadku, gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższa ich maksymalną liczbę określoną w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 1. W takiej sytuacji zezwolenie w pierwszej kolejności wydaje się, uwzględniając kryterium jak największej odległości punktu, w którym ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych od najbliższego działającego punktu sprzedaży napojów alkoholowych, liczonej najkrótszą drogą dojścia ciągiem dróg publicznych, a w następnej kolejności – kryterium prowadzenia przez wnioskodawcę jak najmniejszej liczby punktów sprzedaży. **Sposób sformułowania przepisu wskazuje, że podstawowym kryterium stosowanym przy rozpatrywaniu wniosków jest kryterium odległości od najbliższego punktu sprzedaży**, drugie z kryteriów ma być natomiast stosowane jedynie w sytuacji, gdy pierwsze nie doprowadzi do jednoznacznego rozstrzygnięcia, na przykład jeśli odległość ta będzie dla obu punktów identyczna.

Pojęcie **drogi publicznej** zostało zdefiniowane w *Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.). Stanowi ona, że drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1) oraz, że ulice leżące w ciągu ww. dróg należą do tej samej kategorii co te drogi (art. 2 ust. 2).

Nadanie radom gmin możliwości określenia maksymalnej liczby zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy (art. 12 ust. 2) pozwala uniknąć sytuacji znacznej koncentracji funkcjonujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (a tym samym i problemów generowanych przez działalność punktów sprzedaży napojów alkoholowych w określonych miejscach gminy). Zgodnie z art. 5 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic, osiedli i innych. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (ust. 1). Tworzy ją rada gminy w drodze uchwały (ust. 3).

Ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych

Ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00 i objąć całą gminę lub jej wskazane jednostki pomocnicze (ust. 12 ust. 4). Spod zakresu uchwały wyłączone zatem zostały punkty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży. Wskazane w ww. przepisie godziny określają jedynie maksymalny zakres zakazu. Nie ma zatem przeciwwskazań, by w uchwale wprowadzić zakaz sprzedaży przykładowo

między godziną 23.00 a 4.00. Brak jest podstaw do uznania, żeby powyższy zakaz różnicować w zależności od rodzaju sprzedawanego alkoholu (przykładowo tylko napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu) lub określonego rodzaju miejsc sprzedaży (np. stacji benzynowych).

Konsultacje

Rada gminy przed podjęciem uchwał dotyczących maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (w tym odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy), zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych **zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy**. Obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczyć będzie każdej sytuacji procedowania którejs z ww. uchwał, niezależnie od tego, czy będą one bezpośrednio dotyczyć danej jednostki pomocniczej. Oznacza to, że każda z procedowanych uchwał wydawanych na podstawie art. 12 ust. 1-4 musi być obowiązkowo skonsultowana ze wszystkimi jednostkami pomocniczymi danej gminy. Użycie przez ustawodawcę określenia „zasięgnąć opinii” nie jest tożsame z obowiązkiem uzyskania pozytywnej opinii tych podmiotów, a jedynie z obowiązkiem zapewnienia im możliwości odniesienia się do przedstawionych propozycji w terminie umożliwiającym dokonanie ich racjonalnej oceny. Opiniowanie uchwał powinno co do zasady należeć do kompetencji organu stanowiącego, tj. zebrania wiejskiego lub rady dzielnicy (osiedla), i przyjmować postać uchwały.

Określenie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Choć ustawodawca określił uprawnienie gminy w sposób bardzo ogólny, to jednak pewne ich uszczegółowienie zostało dokonane na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do ustalania liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, określając zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, rada gminy obowiązana jest do podporządkowania zapisów uchwały celom ustawy, w tym przede wszystkim potrzebom ograniczania dostępności napojów alkoholowych⁹.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że uchwała powinna określać zasady usytuowania w sposób precyzyjny i czytelny – tak, aby po zapoznaniu się z jej treścią każdy mógł w sposób jednoznaczny określić, jaka lokalizacja jest według jej przepisów dopuszczalna, a jaka zabroniona. Powszechnie zalecaną metodą realizacji tego celu jest określenie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych względem miejsc chronionych¹⁰. **Uchwała powinna zatem określać:** zamknięty katalog obiektów chronionych, strefę ochronną wokół tych obiektów (zdefiniowaną w sposób precyzyjny – przez określenie liczby metrów, jakie mają oddzielać miejsce sprzedaży od obiektu chronionego) oraz sposób obliczania odległości dzielącej miejsce sprzedaży od obiektu chronionego. Uchwała nie powinna natomiast zawierać: kwestii niemieszczących się w zakresie upoważnienia (np. wymogów dotyczących funkcjonowania punktu sprzedaży, regulacji na temat funkcjonowania tzw. „ogródków piwnych”), regulacji skutkujących nierównościami w traktowaniu podmiotów

⁹ Wyrok z dnia 24 września 2013 r. WSA w Lublinie (sygn. akt: III SA/Lu 335/13).

¹⁰ Patrz: Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 stycznia 2012 r. (sygn. akt: II SA /Sz 1135/11).

(między innymi: różnicować zasad usytuowania od rodzaju wydanego zezwolenia; wyłączać określone kategorie przedsiębiorstw, jak hotele, stacje benzynowe, spod zakresu działania uchwały; różnicować zasad usytuowania od rodzaju przedsiębiorcy – na przykład przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność od tych, którzy kontynuują działalność gospodarczą w tym zakresie; czy też uzależniać wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych od zgody innych osób i podmiotów, chociażby osób zarządzających obiektem chronionym.

Wprowadzanie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach i obszarach z uwagi na ich szczególny charakter

Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy „w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”. Uchwała ta różni się od opisanej powyżej uchwały wydawanej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy w kilku istotnych elementach.

Po pierwsze, o ile określenie zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych należy do obowiązków gminy, o tyle wydanie uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 6, ma charakter fakultatywny i powinno następować jedynie w sytuacji, gdy na terenie gminy mieszczą się obiekty lub obszary o szczególnym, wyjątkowym charakterze. Po drugie, zakaz wprowadzony powyższą uchwałą ma nieco szerszy charakter, ponieważ nie obejmuje jedynie sprzedaży napojów alkoholowych, lecz także ich spożywania. Ustanawiając zakazy na podstawie art. 14 ust. 6, rada gminy nie może wchodzić w uprawnienia ustawodawcy, tj. określać nowych, niewymienionych w ustawie, kategorii obiektów objętych zakazem, np. podmiotów leczniczych czy stacji paliw¹¹.

Uchwała rady gminy może natomiast odnosić się do konkretnych obiektów i obszarów, o ile z uwagi na ich charakter spożywanie alkoholu na ich terenie może być uznane za szczególnie niepożądane. Przykładami takich miejsc mogą być: miejsca pamięci narodowej, rezerваты przyrody lub cmentarze. Jednocześnie należy podkreślić, że nieuprawnione będzie umieszczanie w uchwale rady gminy zapisu dopuszczającego możliwość czasowego wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania bądź wnoszenia napojów alkoholowych na wydzielonym obszarze gminy ze względu na ważne uroczystości czy wydarzenia¹². Orzecznictwo jest także zgodne co do tego, że powodem objęcia określonych miejsc i obszarów zakazem spożywania alkoholu nie mogą być powtarzające się na ich terenie zakłócenia porządku publicznego. Oznacza to, iż na podstawie art. 14 ust. 6 nie można wprowadzić zakazu sprzedaży i spożywania napojów alkoholowych na przykład w dzielnicy miasta lub jakiejś jego części uważanej za szczególnie niebezpieczną¹³.

Wydawanie przez Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych opinii na temat zgodności usytuowania punktu z uchwałami gminy w zakresie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych

¹¹ Patrz: Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1997 r. (sygn. akt: III RN 11/97).

¹² Patrz: Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2011 r. (sygn. akt: IV SA/Po 1044/11).

¹³ Patrz: Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r. (sygn. akt: II SA 1709/99).

Zgodnie z art. 18 ust. 3a ustawy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych odpowiedni organ wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na temat zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1–3 ww. ustawy (tj. uchwałami w zakresie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych).

Tryb i forma wydania opinii przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Wydanie opinii następuje w trybie art. 106 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, zgodnie z którym, jeżeli przepis prawa uzależnia 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. Oznacza to, że **wydanie opinii ma charakter obligatoryjny, zaś zezwolenie wydane bez spełnienia ww. obowiązku powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji.**

Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zobowiązana jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia żądania. Gminna komisja może, o ile zajdzie taka potrzeba, przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a więc na przykład dokonać samodzielnego pomiaru odległości punktu od obiektu chronionego. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, do którego przedsiębiorca występujący o zezwolenia może wnieść zażalenie. W takim przypadku powinien je wnieść w terminie 7 dni do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Zakres opinii

Gminna komisja wypowiada się jedynie w przedmiocie zgodności z uchwałami wymienionymi w art. 12 ust. 1–3 ustawy. Nie leży zatem w zakresie jej opiniowania zgodność lokalizacji punktu z uchwałą wydaną na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy ani też wydawanie opinii w innych kwestiach, nawet jeżeli wydają się one istotne z punktu widzenia zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, np. wydanie negatywnej opinii motywowane faktem, że z działalnością danego punktu w poprzednim okresie wiązały się liczne naruszenia porządku publicznego.

Obowiązkowi uzyskania opinii podlegają jedynie postępowania w przedmiocie wydania zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy, czyli tzw. „zezwolenia stałe”; nie są natomiast tym obowiązkiem objęte zezwolenia, o których mowa w art. 18¹ ust. 1 (zezwolenia jednorazowe) ani zezwolenia, o których mowa w art. 18¹ ust. 4 (tzw. „zezwolenia cateringowe”).

Mierzenie odległości

Co do zasady kwestię sposobu mierzenia odległości między punktami sprzedaży napojów alkoholowych a obiektami chronionymi powinna rozstrzygać uchwała rady gminy o zasadach usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Poznaniu, który w wyroku z dnia 1 grudnia 2011 r. (IV SA/Po 1044/11) uznał, że w przypadku, gdy uchwała nie reguluje tej kwestii, zasadnym wówczas jest przyjęcie, żeby pomiaru tej odległości dokonać w

linii prostej. W większości jednak obowiązujących uchwał rad gmin stosowanym kryterium oceny odległości jest **odległość liczona ciągiem komunikacyjnym wzdłuż osi dróg publicznych**¹⁴.

Wpływ zmiany wymogów dotyczących zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby tych punktów na sytuację prawną przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Dokonanie zmian zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych nie może mieć negatywnych konsekwencji dla przedsiębiorcy korzystającego z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, pomimo że prowadzony przez niego punkt jest zlokalizowany w sposób niezgodny z nowymi zasadami. Decyzja administracyjna wydana zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu jej wydania jest formą przyrzeczenia, jakie władza publiczna daje przedsiębiorcy na niezakłóconą możliwość prowadzenia działalności w określonym zakresie i w określonym czasie¹⁵.

Gdyby jednak przedsiębiorca dokonał zmian w organizacji punktu sprzedaży i na przykład uruchomił inne wejście do punktu, przez co doszłoby do faktycznego zmniejszenia odległości między punktem sprzedaży a wskazanym w uchwale obiektem chronionym, to taka sytuacja powinna zostać uznana za naruszenie warunku korzystania z zezwolenia i stanowić podstawę jego cofnięcia. Nie będzie miała jednak, jak się wydaje, wpływu na sytuację prawną przedsiębiorcy, zmiana w stanie faktycznym, która nie wyniknęła z działania podjętego przez przedsiębiorcę np.: zmiana w ruchu ulicznym prowadząca do skrócenia drogi dojścia od punktu do obiektu handlowego czy też otwarcie nowego obiektu chronionego w bezpośrednim sąsiedztwie punktu sprzedaży.

¹⁴ Patrz: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2005 r. (sygn. akt: VI SA/Wa 963/04).

¹⁵ R. Suwała, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 47–60.

