

Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży

Limitations on the night sale of alcohol for off-site consumption

Ограничения на продажу алкоголя в ночное время для потребления вне места продажи

Обмеження на нічний продаж алкоголю для споживання за межами місця продажу

PRZEMYSŁAW MROCZKOWSKI

Mgr, Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.mroczkowski@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8947-6360>

Streszczenie: Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie o możliwy zakres ograniczeń w handlu detalicznym napojami alkoholowymi w godzinach nocnych, czyli od godziny 22.00 do 6.00. Ograniczenia te mogą zostać wprowadzone w drodze uchwały rady gminy. W artykule ustalono, że takie ograniczenie stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej, a więc musi spełniać wymogi konstytucyjne. Udowodniono, że do ograniczeń tych ma zastosowanie zarówno art. 22, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia muszą zatem być konieczne, proporcjonalne i ukierunkowane na ochronę określonego interesu publicznego. Sądy administracyjne stosują te kryteria w analizie zgodności z prawem tego rodzaju ograniczeń. Odwołano się do nich, aby odpowiedzieć na główne pytania badawcze: jakie są możliwe ograniczenia handlu detalicznego napojami alkoholowymi w nocy w obecnych ramach ustawowych i jak odpowiadają one standardowi określönemu w Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: ograniczenie swobody działalności gospodarczej, handel detaliczny alkoholem, ograniczenia handlu detalicznego alkoholem w nocy, proporcjonalność, proporcjonalność w orzeczeniach sądu administracyjnego

Summary: This article studies the legality and appeal of limitations on the retail sale of alcoholic beverages between 10 pm and 6 am the next morning. Such limitations can be enacted by local governments. It is argued that since they interfere with the freedom of entrepreneurship, they need to comply with constitutional provisions. It is shown that Articles 22 and 31, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland relate to these limitations. Consequently, they have to be measured and protect the public interest. Administrative Courts apply such a balance when reviewing the legality of the limitations. The same approach was employed when attending to the main research question: identification of acceptable limitations on the retail sale of alcohol during nighttime given the prevailing legal framework, the provisions laid down by the country's Constitution, and the need to serve the public interest.

Key words: limitation on the freedom of entrepreneurship, retail sale of alcohol during nighttime, limitations on the sale of alcohol during nighttime, principle of proportionality, balance in Administrative Courts' rulings

Резюме: Автор ищет ответ на вопрос о возможном объеме ограничений на розничную торговлю алкогольными напитками в ночное время, т.е. с 22 часов вечера до 6 часов утра. Такие ограничения могут быть введены решением муниципального совета (совета гminy). В статье утверждается, что такое ограничение представляет собой ограничение свободы экономической деятельности и, следовательно, оно должно отвечать конституционным требованиям. Было доказано, что к таким ограничениям применимы как статья 22, так и статья 31 п. 3 Конституции Республики Польша. Таким образом, ограничения должны быть необходимыми, пропорциональными и направленными на защиту конкретных общественных интересов. Административные суды применяют эти критерии при анализе законности такого рода ограничений. Они упоминаются для того, чтобы ответить на основные вопросы исследования: каковы возможные ограничения на розничную торговлю алкогольными напитками в ночное время в рамках действующей законодательной системы, и насколько они соответствуют стандарту, установленному Конституцией Польши.

Ключевые слова: ограничение свободы экономической деятельности, розничная торговля алкоголем, ограничения розничной торговли алкоголем в ночное время, пропорциональность, пропорциональность в решениях административных судов

Резюме: Автор szukaє відповідь на питання про можливий обсяг обмежень у роздрібній торгівлі алкогольними напоями в нічний час, тобто з 22.00 до 6.00. Зазначені обмеження можуть бути запроваджені за рішенням міської ради. У статті зазначено, що таке обмеження є обмеженням свободи господарської діяльності, а тому має відповідати конституційним вимогам. Доведено, що ст. 22 та ст. 31 абз. 3 Конституції Республіки Польща мають застосування до цих обмежень. Тому обмеження мають бути необхідними, пропорційними та призначеними для захисту конкретних суспільних інтересів. Адміністративні суди використовують ці критерії при аналізі законності таких обмежень. На них посилалися в статті для того, щоб відповісти на основні питання дослідження: які можливі обмеження на роздрібну торгівлю алкогольними напоями в нічний час у чинній законодавчій базі та наскільки вони відповідають стандарту, визначеному в Конституції Республіки Польща.

Ключові слова: обмеження свободи господарської діяльності, роздрібна торгівля алкоголем, обмеження роздрібної торгівлі алкоголем у нічний час, пропорційність, пропорційність у рішеннях адміністративного суду

Wstęp

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹ zmieniono szereg przepisów dotyczących zasad dystrybucji detalicznej alkoholu oraz zasad jego spożywania w przestrzeni publicznej. Jedną ze zmian było przyznanie w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi² radzie gminy kompetencji do wprowadzenia ograniczeń nocnej, tj. między godziną 22.00 a 6.00, sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży. Stosownie do normy wynikającej z art. 12 ust. 4 tejże ustawy w brzmieniu nadanym mu ustawą o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, „[r]ada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu³ gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach noc-

¹ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 310.

² Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1119.

³ W tym miejscu uwidacznia się niekonsekwencja terminologiczna ustawodawcy. W odniesieniu do gminy posługuje się bowiem wyrazami „terytorium”, „teren” oraz „obszar”, nie wyjaśniając ich znaczenia ani wzajemnych relacji. Z uwagi na definicję gminy zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, autor będzie posługiwał się pojęciem „terytorium”.

nej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00”.

Celem nowelizacji przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi było sprawniejsze osiągnięcie celów tejże ustawy, przede wszystkim – ograniczenia spożycia alkoholu⁴. Drugim celem nowelizacji było usunięcie wątpliwości interpretacyjnych⁵.

Niniejszy artykuł służy analizie granic swobody rady gminy w kształtowaniu ograniczeń nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży. W tym celu zostanie przeprowadzona analiza dotychczasowej praktyki stosowania tych przepisów, rozstrzygnięć organów nadzoru oraz wyroków sądów administracyjnych odnoszących się do analizowanej problematyki, a także wypowiedzi doktryny. Granice swobody rady gminy będą analizowane w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności, z uwzględnieniem standardu konstytucyjnego dotyczącego ograniczeń swobody działalności gospodarczej.

1. Konstytucyjna zasada swobody działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to więc zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Podstawą społecznej gospodarki rynkowej jest działanie mechanizmu rynkowego, opartego o konkurencję podmiotów gospodarczych⁸. Równocześnie rolą państwa jest ingerencja w tych obszarach, w których ujawnia się tzw. zawodność rynku⁹, której przejawem mogą być negatywne efekty zewnętrzne¹⁰. W spo-

⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, druk sejmowy nr 1988, Sejm VIII kadencji, s. 1.

⁵ Tamże.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 (dalej: Konstytucja RP).

⁷ M. Biliński, A. Żurawik, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w Konstytucji RP*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 465.

⁸ K. Zaradkiewicz, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 22.

⁹ P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 134.

¹⁰ W przypadku działalności gospodarczej polegającej na detalicznym obrocie alkoholem negatywnymi efektami zewnętrznymi takiej działalności są m.in. naruszenia porządku, bezpieczeństwa i moralności publicznej przez osoby spożywające zakupione napoje alkoholowe.

łecznej gospodarce rynkowej jedną z podstawowych form interwencji jest zabezpieczenie socjalne słabszych uczestników rynku¹¹.

Swoboda działalności gospodarczej¹², tak jak każda konstytucyjna wolność, może zostać ograniczona. Stosownie do art. 22 Konstytucji RP jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pojęcie ograniczeń w kontekście tego przepisu konstytucyjnego nie jest rozumiane jednolicie, natomiast bez wątpienia ograniczeniami są „takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej”¹³. Nie budzi wątpliwości, że możliwość ustanowienia ograniczeń na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi ograniczenie swobody działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stosuje się do ograniczeń wolności działalności gospodarczej, jednak w zakresie, w którym ograniczenia te uregulowane są w art. 22 Konstytucji RP, pierwszeństwo zastosowania będzie miał właśnie ten przepis. Pogląd ten należy zaakceptować jako prawidłowy. Oznacza to, że ograniczenie swobody działalności gospodarczej może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, natomiast konieczne jest także spełnienie przesłanek proporcjonalności oraz nienaruszania istoty wolności działalności gospodarczej¹⁴.

W art. 22 Konstytucji RP ustrojodawca posługuje się sformułowaniem „w drodze ustawy”. Budzi to uzasadnione wątpliwości, czy w związku z tym możliwe jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w drodze aktu prawa miejscowego. Analizując to zagadnienie, należy wskazać, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca określił, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw ustanawiane mogą być „tylko w ustawie”. Odwołując się do wymogu spójności terminologicznej systemu prawa i związanego z tym zakazu wykładni synonimicznej¹⁵, należy stwierdzić, że znaczenie pojęć „tylko w ustawie” oraz „w drodze ustawy” musi być inne.

¹¹ K. Zaradkiewicz, w: *Konstytucja RP...* [baza danych Legalis].

¹² Użyte w niniejszym artykule pojęcia „wolność działalności gospodarczej” oraz „swoboda działalności gospodarczej” należy rozumieć w sposób tożsamy.

¹³ M. Szydło, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 22.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 9, Warszawa 2014, s. 247.

Prawidłowa wykładnia tych przepisów prowadzi do konkluzji, że wyrażenie „tylko w ustawie” oznacza, że ograniczenie danego prawa lub wolności konstytucyjnej może nastąpić w normie prawnej dekodowanej wyłącznie z przepisów rangi ustawowej, podczas gdy ustanawiając ograniczenia „w drodze ustawy” norma prawna ustanawiająca dane ograniczenie może być dekodowana także z przepisów niższej rangi, ale mających wyraźne oparcie w przepisach ustawowych¹⁶. Jak trafnie zauważono w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, akty prawa miejscowego mają charakter aktów wykonawczych do ustawy¹⁷, a zatem należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że również w aktach prawa miejscowego dopuszczalne jest ograniczanie prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Formalnoprawne wymogi ustanowienia ograniczeń

Analizę formalnoprawnych wymogów ustanowienia ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu należy rozpocząć od obserwacji, że żaden przepis szczególnie nie określa katalogu podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowania uchwałodawczego w sprawie uchwały podejmowanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W związku z tym postępowanie uchwałodawcze zainicjować może każdy podmiot posiadający odpowiednią kompetencję, określony w statucie danej gminy¹⁸ lub w przepisach odrębnych.

Z uwagi na dokonywane w uchwale ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, szczególne znaczenie należy przypisać uzasadnieniu projektu uchwały. Jakkolwiek uzasadnienie nie ma waloru normatywnego, jest ono istotne dla oceny motywów uzasadniających przyjęcie ograniczeń. W szczególności zaś – tego, czy ograniczenie następuje z uwagi na ważny interes publiczny.

Rozpatrując skargę na uchwałę Rady Miasta Krakowa ustanawiającą zakaz sprzedaży alkoholu w godzinach 22.00–6.00, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie trafnie wskazał, że „[w] uzasadnieniu uchwały powinny zostać wskazane istotne

¹⁶ M. Szydło, w: *Konstytucja RP...* [baza danych Legalis]; wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, Dz. U. z 2006 r. poz. 1012, pkt III 2. uzasadnienia. Pogląd przeciwny reprezentuje Bogusław Banaszak, wskazując, że działalność gospodarcza może być ograniczona tylko ustawowo, por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 22.

¹⁷ Np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2018 r., III SA/GI 779/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2C279BC3E7> [dostęp: 6.04.2022 r.].

¹⁸ P. Mroczkowski, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, w: *Samorządy jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016, s. 70–71.

powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej, a powody te winny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane¹⁹.

Co do zasady sam brak uzasadnienia do projektu uchwały nie stanowi przesłanki uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały²⁰, chociaż w niektórych orzeczeniach sądy administracyjne wyrażały pogląd przeciwny²¹. Motywy wskazane w uzasadnieniu mają istotne znaczenie dla oceny proporcjonalności ograniczeń. W przypadku braku uzasadnienia odtworzenie tych motywów nastąpić może na podstawie innych źródeł – np. protokołów odpowiednich sesji rady gminy czy jej komisji albo nagrania przebiegu sesji.

Do projektu uchwały rady gminy w sprawie ustanowienia ograniczeń nocnej sprzedaży alkoholu znajduje zastosowanie art. 66 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²². Zgodnie z normą prawną wynikającą z tego przepisu przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem aktu normatywnego, określającego zasady podejmowania, wykończenia [wyróżnienie – P.M.] lub zakończenia działalności gospodarczej, dokonuje się analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców. Stosownie natomiast do normy z art. 66 ust. 2. wyniki tych analiz zamieszcza się w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego. Nie budzi wątpliwości, że uchwała w sprawie wprowadzenia ograniczeń nocnej sprzedaży alkoholu jest aktem normatywnym.

Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustanawiają obowiązki poddania uchwał regulujących zasady obrotu detalicznego alkoholem, w tym uchwały o ograniczeniu nocnej sprzedaży alkoholu, zaopiniowaniu innym organom. Stosownie do normy z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rada gminy zasięga opinii jednostki pomocniczej przed podjęciem uchwał wymienionych w art. 12 ust. 1–4 przywoływanej ustawy, w tym uchwały ograniczającej nocną sprzedaż alkoholu.

Kwestią problematyczną jest to, w jakich przypadkach należy zasięgnąć opinii jednostki pomocniczej gminy. Źródłem tego problemu jest nieprawidłowa redakcja art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W dotychczasowym piśmiennictwie wyrażono pogląd, że w przypadku wprowadzania ograniczeń na terytorium całej gminy, istnieje obowiązek poddania uchwały

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18, LEX nr 2608386.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., I OSK 23/17, LEX nr 2333724.

²¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2019 r., III SA/Kr 843/19, Legalis nr 2248843.

²² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

konsultacjom ze wszystkimi jednostkami pomocniczymi w gminie²³. Pogląd ten należy zdecydowanie zaaprobować.

Za jego trafnością przemawiają dwa argumenty. Pierwszym jest bezwzględny charakter obowiązku z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Drugim natomiast jest to, że wśród katalogu uchwał podlegających opiniowaniu jednostek pomocniczych znajduje się uchwała o zasadach usytuowania na terytorium gminy miejsc sprzedaży i podawania alkoholu, która jest podejmowana dla całego terytorium gminy. Na podstawie tego widać, że intencją ustawodawcy nie było ograniczenie obowiązku konsultacyjnego wyłącznie do tych projektów aktów prawnych, które dotyczą danej jednostki pomocniczej.

Odrębnie dla przypadku, w którym ograniczenia wprowadzane są tylko na obszarze jednej albo kilku jednostek pomocniczych istniejących w danej gminie, w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że norma wynikająca z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustanawia wyłącznie obowiązek konsultacji projektu uchwały z jednostkami, w których wprowadzane są ograniczenia²⁴. Pogląd ten jest błędny, na co wskazuje przywołany powyżej argument dotyczący bezwzględnego sformułowania przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ponadto przemawia za tym argument ekonomiczny – wprowadzenie ograniczeń na obszarze jednej jednostki pomocniczej gminy będzie miało bezpośredni wpływ na zachowania ekonomiczne ludności i może skutkować jej przemieszczaniem się do innych jednostek pomocniczych gminy celem zakupu alkoholu. Zatem ograniczenia będą miały wpływ także na te jednostki pomocnicze i zasadne jest, aby miały one możliwość wypowiedzenia się w tej sprawie²⁵.

Kolejny problem odnoszący się do obowiązku konsultacyjnego z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczy tego, który organ jednostki pomocniczej jest właściwy do opiniowania projektu uchwały wprowadzającej ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu. Norma wynikająca z przywołanego przepisu ustawowego nie reguluje tej kwestii. W tym zakresie w dotychczasowym piśmiennictwie wyrażono dwa stanowiska. Adrian Misiejko

²³ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące gminne uchwały z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – aspekty wybrane*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 4 (7), s. 64; M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 4, s. 48.

²⁴ M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji...*, s. 48.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r., II SA/Go 15/21, LEX nr 3156402.

wskazał, że właściwym do wyrażenia opinii będzie ten organ jednostki pomocniczej, któremu w statucie danej jednostki przyznano kompetencję do opiniowania projektów uchwał rady gminy²⁶. Odrębne stanowisko prezentuje Marek Lewicki. Wskazał on, że podział kompetencji między organ uchwałodawczy i wykonawczy jednostki pomocniczej gminy winien być oparty o te same zasady, co podział kompetencji pomiędzy organami stanowiącym i wykonawczym gminy. Zatem także w jednostce pomocniczej winno istnieć domniemanie kompetencji na rzecz organu uchwałodawczego. Kompetencja do opiniowania projektów uchwał rady gminy winna w statucie gminy przysługiwać organom uchwałodawczym jednostek pomocniczych gminy²⁷.

Prawidłowy pogląd leży pomiędzy wyżej wyrażonymi. W istocie – z uwagi przede wszystkim na charakter organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej gminy – jako kolegialnego organu reprezentującego zróżnicowanie poglądów wśród mieszkańców jednostki, zasadne wydaje się, żeby to właśnie jemu przysługiwała kompetencja do opiniowania projektów aktów prawnych. Jednak, w braku odpowiedniej regulacji na poziomie ustawowym, właściwe jest, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę samodzielności gminy, aby odpowiednich norm poszukiwać w prawodawstwie lokalnym, w szczególności zaś w statucie jednostki pomocniczej gminy. Ponieważ norma z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest pierwszą w polskim prawodawstwie, która przewiduje obowiązek zasięgnięcia opinii jednostki pomocniczej w przedmiocie uchwały rady gminy, statuty wielu jednostek pomocniczych gmin mogą nie zawierać odpowiednich przepisów na taki wypadek. Wówczas wydaje się, że z względów podniesionych przez M. Lewickiego, oczekiwać opinii od organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej (i jak najszybciej dokonać nowelizacji statutów jednostek pomocniczych gmin).

Drugi obowiązek opiniodawczy dotyczący uchwały wprowadzającej ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży ustanawia art. 12 ust. 6. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Stosownie do normy wynikającej z tego przepisu w miejscowościach, w których znajdują się jednostki wojskowe, godziny sprzedaży napojów alkoholowych są ustalane po zasięgnięciu opinii właściwych dowódców garnizonów. Właściwość miejscową dowódców garnizonów określa rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu ich dowódców²⁸.

²⁶ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 64.

²⁷ M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji...*, s. 50.

²⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1118.

Treść normy prawnej z art. 12 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakazuje, aby opinia właściwego miejscowo dowódcy garnizonu była zasięgana wyłącznie w sytuacjach, kiedy ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu, a dokładniej – ograniczenia godzin jego sprzedaży – obejmować będą miejscowość, w której znajduje się jednostka wojskowa. Oznacza to, że jeśli rada gminy ustanowi ograniczenia w jednostkach pomocniczych gminy, które nie obejmują co najmniej części miejscowości, w których znajduje się jednostka wojskowa – obowiązek konsultacyjny, o którym stanowi art. 12 ust. 6 wymienionej ustawy, nie aktualizuje się. Należy także wskazać, że *a contrario* – jeśli rada gminy ustanowi ograniczenia inne niż zakaz sprzedaży alkoholu w określonych godzinach – również nie ma obowiązku zasięgnięcia opinii właściwego miejscowo dowódcy garnizonu.

Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawierają autonomicznej regulacji w odniesieniu do terminu wyrażenia opinii. Zastosowanie znajdzie więc ogólny czternastodniowy termin z art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Normę z tego przepisu stosuje się m.in. wówczas, kiedy prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od zaopiniowania przez inny organ. Jakkolwiek jednostka pomocnicza *per se* nie jest organem, to jednak w ostateczności opinia będzie wyrażana przez jeden z organów jednostki pomocniczej²⁹. Czternastodniowy termin ma charakter prekluzyjny³⁰, co oznacza, że jego upływ powoduje, że zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte z ostatnim dniem upływu terminu, w brzmieniu przedłożonym przez radę gminy. Sama opinia jednostek pomocniczych oraz dowódców garnizonów nie ma charakteru wiążącego.

Warunkiem wejścia w życie uchwały wprowadzającej ograniczenia jest jej należyte ogłoszenie. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Jest to bowiem generalny i abstrakcyjny akt wydawany przez organ jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego. Do uznania uchwały za akt prawa miejscowego wystarczające jest, że na jej podstawie da się wyłożyć co najmniej jedną normę o generalnym i abstrakcyjnym charakterze³¹. Ponadto za uznaniem danej uchwały rady gminy za akt prawa miejscowego przemawia fakt, że wkracza

²⁹ Nawet jeśli projekt uchwały będzie opiniowany przez zebranie wiejskie, które stanowi zebranie wszystkich osób stale zamieszkających na obszarze sołectwa, posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, to jednak nie działają oni jako mieszkańcy sołectwa, ale jako organ, którego skład osobowy stanowi ogół mieszkańców sołectwa (zob. K. Rokicka-Murszewska, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018 [baza danych Legalis], Komentarz do art. 36).

³⁰ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 1970/11, Legalis nr 418289.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1605/11, Legalis nr 876959.

ona w materię uregulowaną ustawowo³². Także w doktrynie³³ i orzecznictwie³⁴ powszechnie prawidłowo uznaje się, że omawiana w niniejszym artykule uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego. W związku z tym istnieje na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁵ obowiązek publikacji tejże uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podjmując uchwałę, o której stanowi art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, prawodawca miejscowy winien rozważyć przedłużenie domyślnego czternastodniowego okresu *vacatio legis* z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z uwagi na znaczące oddziaływanie uchwały na przedsiębiorców i związaną z tym konieczność dostosowania działalności do zmienionego otoczenia prawnego działalności. Dla wielu przedsiębiorców sprzedaż alkoholu stanowi znaczącą część prowadzonej przez nich w porze nocnej działalności handlowej. Jej ograniczenie może wymuszać na przykład zmianę profilu działalności, zmianę organizacji pracy czy wręcz konieczność zmiany godzin działalności i zwolnienia części pracowników.

3. Granice materialnej swobody prawodawcy lokalnego

Podjmując rozważania na temat treści uchwały ustanawiającej ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy ma to być wyłączna treść tej uchwały, czy ograniczenie może zostać ustanowione w uchwale, w której rada gminy jednocześnie określa m.in. maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terytorium gminy. Za pierwszą z interpretacji przemawia wykładnia systemowa tego przepisu, a dokładniej odczytanie go łącznie z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym rada gminy przed podjęciem uchwał [wyróżnienie – P.M.], o których mowa w ust. 1–4, zasięga opinii jednostki pomocniczej

³² Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15, Legalis nr 1577452.

³³ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 66; M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji...*, s. 45; K. Płonka-Bielenin, *Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wnioski i postulaty*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 6, s. 24.

³⁴ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 listopada 2018 r., III SA/Gd 459/18, LEX nr 2599895.

³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

gminy, co podkreśla odrębność uchwały ustanawiającej ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych.

Praktyka regulacji całokształtu spraw określonych w art. 12 ust. 1–4 w jednym akcie prawnym spotyka się z rozbieżnym traktowaniem przez wojewodów. Wojewoda Kujawsko-Pomorski taką praktykę zaakceptował³⁶, a Wojewoda Mazowiecki – stanowczo odrzucił³⁷. Na tle innego stanu faktycznego Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy uznała za wadliwe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji wydanie jednego aktu normatywnego na podstawie kilku przepisów upoważniających³⁸.

Także doktryna jest w tej sprawie podzielona. Dominujący pogląd w przypadku autorów komentujących analizowany tutaj przepis art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest taki, że możliwe jest uregulowanie całokształtu zasad detalicznej sprzedaży alkoholu, tj. spraw wskazanych w art. 12 ust. 1–4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w jednej uchwale. Pogląd taki reprezentują Katarzyna Płonka-Bielenin³⁹ oraz A. Misiejko⁴⁰, natomiast stanowisko przeciwne zajął w tej sprawie M. Lewicki⁴¹. Jakkolwiek ze względów celowościowych brak jest przeciwwskazań do uregulowania całokształtu zasad detalicznej sprzedaży alkoholu w jednym akcie prawnym, to jednak, przynajmniej *prima facie*, sprzeciwiają się temu normy ukonstytuowane przez przepisy Zasad techniki prawodawczej⁴².

³⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr 70/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 lipca 2018 r., Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r. poz. 3938.

³⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.2.2019 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 stycznia 2019 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019 r. poz. 1485.

³⁸ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy Nr III/15/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r., Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r. poz. 793.

³⁹ K. Płonka-Bielenin, *Gminne akty prawa...*, s. 30.

⁴⁰ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 61.

⁴¹ M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji...*, s. 53–54.

⁴² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283. Na podstawie normy z § 143 ust. 2 *in medio* rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio m.in. zasady wyrażone w dziale V tegoż rozporządzenia. Przepis § 119 ust. 1 umieszczony w tym dziale statuuje zasadę, zgodnie z którą na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie. W związku z tym na podstawie § 119 ust. 1 w zw. z § 143 ust. 2 *in medio* rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zasada jedno upoważnienie ustawowe – jeden akt prawa miejscowego odnosi się także do prawotwórczej działalności rady gminy, w tym do omawianej w niniejszym artykule uchwały. Takie rozwiązanie, jako najpełniej odpowiadające literze prawa, jest w niniejszej sprawie rekomendowane.

Po wtóre, ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu mogą być wprowadzane wyłącznie na terytorium całej gminy (*verba legis* terenie gminy) albo obszarze⁴³ jej jednostek pomocniczych. *A contrario* nie jest możliwe wprowadzanie takich ograniczeń na części terytorium gminy niebędącym jednostką pomocniczą. W literaturze słusznie podkreśla się, że podział gminy na jednostki pomocnicze nie musi mieć charakteru wyczerpującego, co oznacza, że tylko część terytorium gminy może być objęta podziałem na jednostki pomocnicze⁴⁴. Teoretycznie możliwy jest scenariusz, w którym rada gminy niejako „sztucznie” tworzy jednostkę pomocniczą na części obszaru gminy wyłącznie w celu późniejszego wprowadzenia na jej obszarze ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu. Jest to jednak przypadek czysto hipotetyczny.

Nie jest także możliwe wprowadzenie ograniczeń w jednostkach niższego rzędu w stosunku do jednostek pomocniczych gminy. Art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statuuje możliwość tworzenia jednostek niższego rzędu w stosunku do jednostek pomocniczych gminy. Ustawodawca w następnych przepisach konsekwentnie dokonuje rozróżnienia między jednostką pomocniczą a jednostką niższego rzędu. Ponieważ jednak prawo rozróżnia te dwa rodzaje jednostek, a art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przyznaje radzie gminy kompetencję wyłącznie do wprowadzenia ograniczeń na obszarze jednostki pomocniczej, a nie jednostki niższego rzędu, wprowadzenie ograniczenia na obszarze jednostki niższego rzędu nie jest możliwe. *De lege ferenda* jeśli do urzeczywistnienia pożądanego ważnego interesu publicznego dostateczne byłoby ograniczenie nocnej sprzedaży alkoholu wyłącznie na obszarze jednostki niższego rzędu, rada gminy winna mieć możliwość takie ograniczenia wprowadzić.

Legalne jest wprowadzenie ograniczeń nocnej sprzedaży alkoholu także przez część roku. Po pierwsze, wykładnia *a maiori ad minus* przepisów ustanawiających normy kompetencyjne wskazuje, że skoro prawodawca miejscowy może wprowadzić ograniczenie nocnej sprzedaży alkoholu we wszystkie dni roku, to tym bardziej może ustanowić takie ograniczenie tylko przez część roku. Po drugie, do ustanawiania ograniczeń swobody działalności gospodarczej przez organy gminy, w tym ograniczeń sprzedaży alkoholu, stosuje się zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym jeśli do skutecznej ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wystarczające będzie ustanowienie ograniczenia tylko przez część roku – rada gminy powinna wprowadzić ograniczenie w takim węższym zakresie.

⁴³ W odniesieniu do komponentu przestrzennego jednostki pomocniczej gminy ustawa o samorządzie gminnym posługuje się pojęciem obszaru, por. art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴⁴ S. Gajewski, w: *Ustawy samorządowe...* [baza danych Legalis].

Za trafnością powyższego poglądu przemawia treść rozstrzygnięcia nadzorcze-
go Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 lipca 2018 r.⁴⁵ Wzorcem kontroli
była inna norma prawna, ale możliwe jest odniesienie rozstrzygnięcia przez ana-
logię do analizowanej normy z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości
i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z art. 14 ust. 2b tejże ustawy rada gminy
może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na tere-
nie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Na podstawie
tego przepisu Rada Miasta Kowala wprowadziła odstępstwa od zakazu spożywania
alkoholu w miejscach publicznych, które obowiązują wyłącznie przez część roku.
W zakresie tym organ nadzoru nie dopatrzył się naruszenia prawa, wnioskować
zatem należy, że rada gminy może w ramach przyznanej jej kompetencji ograniczyć
swobodę konstytucyjną w węższym zakresie niż wynikałoby to z prostego odczyta-
nia treści upoważnienia ustawowego.

Rada gminy nie może wprowadzić ograniczeń wyłącznie w placówkach han-
dlowych określonego rodzaju. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 stycznia
2019 r. Wojewoda Mazowiecki, uchylając przepis uchwały Rady Miejskiej Ostrowi
Mazowieckiej⁴⁶, uznał, że z treści przepisu wynika, że ustawodawca upoważnił radę
gminy do ustanawiania ograniczeń o charakterze przedmiotowym – odnoszącym
się do terytorium gminy albo obszaru jej jednostki pomocniczej, a nie podmio-
towym – odnoszącym się do konkretnych typów przedsiębiorstw. Podobnie wy-
powiedział się w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Śląski⁴⁷ oraz rozpoznając
skargę na to rozstrzygnięcie – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach⁴⁸.
W odniesieniu do typu placówki handlowej – zastosowanie wnioskowania *a maio-
ri ad minus* prowadziłoby do rezultatu stawiającego na uprzywilejowanej pozycji
niektórych przedsiębiorców – co jest nie do pogodzenia z zasadą równości w życiu
gospodarczym wywiedzioną z art. 32 Konstytucji RP. Ponadto ustanowienie takie-
go wyłączenia zostało uznane przez gliwicki WSA za przekroczenie granic upoważ-
nienia ustawowego, a tym samym za działanie bez podstawy prawnej⁴⁹.

Podobnie za działanie bez podstawy prawnej uznane zostało wprowadze-
nie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w zakładach gastronomicznych

⁴⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr 70/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 lipca 2018 r., Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2018 r. poz. 3938.

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-O.4131.2.2019 Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 stycznia 2019 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019 r. poz. 1485.

⁴⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.222.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 3193.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2018 r., III SA/Gl 779/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2C279BC3E7> [dostęp: 6.04.2022 r.].

⁴⁹ Tamże.

w godzinach nocnych. Wojewoda Lubelski trafnie stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Abramów w tym zakresie⁵⁰. Wprowadzenie takiego ograniczenia nastąpiłoby wbrew normie prawnej z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Stosownie do normy prawnej wynikającej z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadzenie ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży winno uwzględniać postanowienia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z punktu widzenia legalności ograniczeń związek między uchwałą wprowadzającą ograniczenia a zapisami gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest konieczny, jednakże może mieć on bardzo ogólny charakter. Ewentualny brak takiego związku będzie skutkował nieważnością uchwały na podstawie niezgodności z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, rozpoznając skargę na uchwałę wprowadzającą ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu w Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, wskazał, że wśród celów programu dla Krakowa zawarte było ograniczenie sprzedaży alkoholu. Wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży niewątpliwie temu celowi służy⁵¹. Z kolei w sprawie o sygnaturze akt II SA/Rz 200/19 jedną z przyczyn stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Rzeszowa wprowadzającej zakaz sprzedaży alkoholu na obszarze dwu osiedli był brak skonfrontowania jej treści z zapisami gminnego (miejskiego) programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁵².

W kilku sprawach sądy administracyjne stwierdziły nieważność uchwał wprowadzających ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu z powodu nieproporcjonalnej albo nieuzasadnionej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej. I tak w przywołanej już sprawie II SA/Rz 200/19 skład orzekający trafnie zauważył, że w przepisie nie sformułowano żadnych przesłanek ustanowienia ograniczeń, a rada gminy nie może wprowadzać ograniczenia bezrefleksyjnie⁵³. Przeciwnie – sąd rozpoznał konflikt między dobrami w postaci godności i wolności (w tym – możliwości spożywania alkoholu) oraz bezpieczeństwem publicznym. W stanie faktycznym sprawy sąd uznał, że źródłem zakłóceń bezpieczeństwa publicznego był określony

⁵⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.232.2018 Wojewody Lubelskiego z dnia 18 lipca 2018 r., Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018 r. poz. 3468.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18, LEX nr 2608386.

⁵² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2018 r., II SA/Rz 200/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/75888D0FCF> [dostęp: 7.04.2022 r.].

⁵³ Tamże.

punkt sprzedaży alkoholu. W takiej sytuacji ingerencja w swobodę działalności gospodarczej w postaci zakazu sprzedaży alkoholu na dwóch osiedlach Rzeszowa jest nadmierna. Na aprobatę zasługuje fakt posłużenia się przez sąd testem proporcjonalności, choć z niezrozumiałych powodów sąd utożsamiał w tej sprawie ważny interes publiczny, o jakim stanowi art. 22 Konstytucji RP, z klauzulami limitacyjnymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W sprawie III SA/Kr 1131/18⁵⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że ograniczenie nocnej sprzedaży alkoholu nie narusza istoty swobody działalności gospodarczej, ale dopuszczalnie ją ogranicza. Uznał jednak, że skoro przesłanką wprowadzenia ograniczeń była ochrona bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, a ze statystyk policyjnych wynika, że w dzielnicach, w których nie wprowadzono ograniczeń, liczba interwencji w porze nocnej jest wyższa niż na obszarze, gdzie takie ograniczenia wprowadzono, to powoływanie się na te przesłanki dla usprawiedliwienia ograniczenia w świetle art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma wyłącznie pozorny charakter, a regulacja – jako naruszająca te przepisy, winna być uznana za rażąco naruszającą prawo i wyeliminowana z systemu prawa.

Podobne wnioskowanie, oparte o test proporcjonalności, prowadził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, rozstrzygając sprawę o sygnaturze akt III SA/Gd 459/18⁵⁵. W tym przypadku sąd nie dopatrył się jednak naruszenia prawa i skargę na uchwałę Rady Miasta Sopotu oddalił. Sąd ocenił, że ograniczenie sprzedaży alkoholu nie godzi w samą istotę swobody działalności gospodarczej, bowiem ta, choć w skróconych godzinach, wciąż może być wykonywana. W niniejszej sprawie ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu miały postać całkowitego zakazu sprzedaży między godziną 2.00 a 6.00. Zakres ograniczeń był bardzo dokładnie dopasowany do prawnie chronionego interesu, w trosce o który ograniczenie zostało wprowadzone. Sąd ponadto stwierdził zgodność treści uchwały z celami określonymi w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Nie budzi wątpliwości, że przy wprowadzaniu ograniczeń organ stanowiący gminy musi mieć na względzie ich proporcjonalność. Na kanwie powyższego orzecznictwa należy uznać za dopuszczalne takie ograniczenia, które chociaż w całości nie wyczerpują granic upoważnienia ustawowego, są wystarczające do ochrony interesu publicznego, w szczególności bezpieczeństwa czy moralności publicznej. Za dopuszczalne należy uznać wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych tylko w wybrane dni tygodnia. Służyłoby to ochronie bezpieczeństwa

⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18, LEX nr 2608386.

⁵⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 listopada 2018 r., III SA/Gd 459/18, LEX nr 2599895.

i porządku publicznego w sytuacji, kiedy nasilenie zjawisk niepożądanych związanych z konsumpcją alkoholu następuje wyłącznie okresowo (np. w weekendy).

Bardziej złożona jest problematyka zakazu nocnej sprzedaży określonego rodzaju alkoholu. Biorąc pod uwagę systematykę ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ewentualne ograniczenia powinny dotyczyć kategorii napojów alkoholowych wskazanych w art. 18 ust. 3 tejże ustawy (tj. do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu, powyżej 18% zawartości alkoholu). Ograniczenie o węższym zakresie (dotyczące określonych kategorii napojów alkoholowych) w większym stopniu czyniłoby zadość proporcjonalności ograniczeń.

Z drugiej strony przedsiębiorcy mogą ubiegać się o zezwolenie na sprzedaż tylko określonych kategorii napojów alkoholowych. W takiej sytuacji wprowadzenie ograniczenia przedmiotowego może przyczynić się do nierównego traktowania przedsiębiorców, a nawet być uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. Ewentualne wprowadzenie takiego ograniczenia wymaga bardzo szczegółowej analizy. Ponadto – jak wynika z wyżej przywołanego orzecznictwa – łatwiejsze z punktu widzenia wykazania spełnienia testu proporcjonalności jest wprowadzenie ograniczenia w pełnym zakresie upoważnienia ustawowego.

Zakończenie

Jak wynika z powyższego wyводу, swoboda rady gminy w kształtowaniu ograniczeń sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży nie jest nieograniczona. Pierwszą grupę ograniczeń stanowią przepisy dotyczące procedury podejmowania uchwały ustanawiającej ograniczenia. Omawiana w tym artykule instytucja prawna wkracza w sferę konstytucyjnie chronionych praw człowieka, w szczególności zaś swobody działalności gospodarczej oraz wolności. Wymusza to ścisłe przestrzeganie norm regulujących procedurę prawodawczą. Sporządzenie projektu uchwały winna poprzedzać analiza możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Przed podjęciem uchwały konieczne jest także zasięgnięcie opinii jednostek pomocniczych oraz – w stosownych przypadkach – dowodów garnizonów.

Druga grupa ograniczeń odnosi się do kształtowania treści uchwały. Dopuszczalne jest między innymi wprowadzenie ograniczeń w zakresie węższym od maksimum wynikającego z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W szczególności możliwe jest wprowadzenie takich ograniczeń przez część roku albo tylko w wybrane dni tygodnia. Doniosłą rolę w różnicowaniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń nocnej sprzedaży alkoholu odgrywa zasada proporcjonalności.

Analizując legalność ograniczeń, wojewodowie zwracają uwagę na przekroczenie przez radę gminy granic upoważnienia ustawowego. Z kolei w orzecznictwie sądowoadministracyjnym relatywnie niedługi okres obowiązywania analizowanej instytucji prawnej oraz zróżnicowane stany faktyczne i prawne spraw nie pozwalają na wyodrębnienie ustabilizowanych linii orzeczniczych. Analizując metodykę orzekania przez sądy w sprawach z zakresu art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należy wskazać, że analizują one ograniczenia z punktu widzenia ich zasadności w świetle testu proporcjonalności. Czynią to zwłaszcza w sytuacjach, w których regulacje są zaskarżane przez przedsiębiorców, prowadzących detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych⁵⁶.

Najistotniejszy wniosek płynący z powyższych rozważań jest taki, że ustanowienie ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży musi znajdować oparcie w ochronie prawnie doniesłego interesu publicznego, a ochrona ta musi mieć charakter rzeczywisty. Sądy administracyjne, dokonując oceny proporcjonalności ograniczeń, biorą pod uwagę chociażby dane dotyczące przestępczości na terytorium gminy lub obszarze jej jednostki pomocniczej. Jednocześnie, biorąc pod uwagę praktykę stanowienia prawa oraz dotychczasowe orzecznictwo, wydaje się, że ustanowienie ograniczeń tylko na obszarze jednostki pomocniczej gminy jest trudniejsze niż ustanowienie tych ograniczeń na terytorium gminy, co jest paradoksalne z punktu widzenia proporcjonalności ustanawianych ograniczeń.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012 [baza danych Legalis].
- Biliński M., Żurawik A., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w Konstytucji RP*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2018.

⁵⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2018 r., II SA/Rz 862/18, LEX nr 2568380; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 listopada 2018 r., III SA/Gd 459/18, LEX nr 2599895; wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18, LEX nr 2608386.

- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 9, Warszawa 2014.
- Gajewski S., w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018 [baza danych Legalis].
- Lewicki M., *Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 4.
- Misiejko A., *Nowe przepisy regulujące gminne uchwały z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – aspekty wybrane*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 4 (7), DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.4.7.5.
- Mroczkowski P., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, w: *Samorządy jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016.
- Płonka-Bielenin K., *Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wnioski i postulaty*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 6.
- Rokicka-Murszewska K., w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018 [baza danych Legalis].
- Szydło M., w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016 [baza danych Legalis].
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.
- Zaradkiewicz K., w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016 [baza danych Legalis].