

DOI: 10.31648/kpp.8489

Kinga Błaszczyk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0001-8086-2951

kingablaszczyk@poczta.onet.pl

**Uchwały ustanawiające ograniczenia nocnej sprzedaży
napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza
miejscem sprzedaży****Wstęp**

W pierwotnej wersji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi istniał zapis reglamentujący godziny sprzedaży napojów alkoholowych. Według art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi było „zabronione sprzedawanie, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w lokalach gastronomicznych i innych miejscach sprzedaży w godzinach od 6 do 13”¹. Z takiego rozwiązania zrezygnowano w 1990 r. w związku z przemianami społeczno-gospodarczymi. W 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że w pierwotnej wersji u.w.t.p.a. ustawodawca wyraźnie wyodrębnił określenie godzin sprzedaży napojów alkoholowych. W związku z tym stwierdził, że ówczesny art. 12 ustawy, upoważniający radę gminy do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów, nie uprawnia tego podmiotu do ustalania godzin sprzedaży napojów alkoholowych². Poprzez ustawę z dnia 10 stycznia 2018 r. organy te zyskały kompetencję ustalania ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży³. W projekcie ustawy wskazano, że ma ona na celu umożliwienie gminom

¹Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230); dalej: u.w.t.p.a.

²Wyrok NSA z 17 listopada 1998 r., sygn. akt II SA 1394/98, Lex nr 35366.

³Ustawa 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).

sprawniejsze działanie w zakresie ograniczenia dostępu do alkoholu, a przez to zmniejszenie spożycia alkoholu w społeczeństwie⁴. Podnoszono także, że potrzeba regulacji w zakresie ograniczenia sprzedaży alkoholu w porze nocnej jest sygnalizowana przez prezydentów miast⁵.

Wymagania, jakie powinny spełniać uchwały

Uchwała w zakresie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22 a 6 jest aktem prawa miejscowego, tzn. jest oparta na normie ustawowej określającej kompetencje; ustanawia na obszarze jednostki samorządu terytorialnego zakaz działania obowiązujący wszystkie pomioty w przewidzianej w uchwale sytuacji⁶. Posiada charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest wydawana na podstawie upoważnienia ustawowego⁷. Jest to więc akt prawa o charakterze wykonawczym, wydany na podstawie upoważnienia z ustawy szczególnej⁸. Uchwała może zostać podjęta dla całego terenu gminy lub poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym wymienia jednostki pomocnicze, które może tworzyć gmina, tj. sołectwa, dzielnice, osiedla. Jest to katalog otwarty⁹.

Napojem alkoholowym według ustawy jest produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętościowych alkoholu¹⁰. Ustawodawca posługuje się zwrotem „ustalić ograniczenia”, gdy w ustawie pojawiają się zwroty „zabrania się sprzedaży”, „wprowadzenie zakazu sprzedaży”. Może to wskazywać na możliwość wprowadzenia częściowego zakazu sprzedaży alkoholu¹¹, tj. w zakresie czasowym, przestrzennym, okresowym lub rodzajowym¹². Przed podjęciem uchwały rada powinna zasięgnąć opinii jednostki pomocniczej gminy. Nie wskazano, jaki organ jednostki pomocniczej będzie właściwy do zaopiniowania uchwały. Kwestią tą zajmowała się Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Należy uznać, że kompetencję tę posiadają organy jednostek pomocniczych, którym w statucie przyznano uprawnienie opiniowania uchwał rad gmin. Jeżeli statut

⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1988, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1988> (dostęp: 31.12.2021).

⁵ Ibidem.

⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 459/18, Lex nr 2599895.

⁷ T. Lewandowski, *Akty prawa miejscowego – cechy charakterystyczne i zasady tworzenia*, 2012, Lex.

⁸ 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. 25.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).

¹⁰ Zob. u.w.t.p.a. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1119).

¹¹ J. Wilk, *Uchwały w sprawie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży*, 2018, Lex.

¹² Przykładowo w uchwale gminy Jonkowo nr LXII/410/2018 wprowadzono ograniczenie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych podczas organizacji imprez na otwartym powietrzu w celu zapewnienia bezpieczeństwa podczas organizacji imprez. Sprzedaż napojów alkoholowych może odbywać się tylko na pilnowanym i ochranianym terenie rekreacyjnym, co ma wpływać na zachowanie porządku i bezpieczeństwa, <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/legalact/2018/4260/> (dostęp: 31.12.2021).

nie rozstrzyga tej kwestii, właściwy jest organ, któremu przyznano domniemanie wykonywania kompetencji przekazanych jednostce pomocniczej¹³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że konsultacje powinny obejmować jednostki, których treść uchwały dotyczy. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji nie dotyczy innych sołectw, ale obejmuje jednostki, które sołectwami nie są, lecz zajmują się działalnością objętą uchwałą¹⁴. Zasięgnięcie opinii to forma tzw. miękkiego współdziałania – opinia nie wiąże rady gminy¹⁵. Jednak naruszenie procedury podjęcia uchwały jest uznawane w orzecznictwie i w doktrynie za „istotne” naruszenie prawa, którego nie można tolerować w demokratycznym państwie prawnym, stanowiąc podstawę do stwierdzenia nieważności aktu¹⁶. W miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, ustalenia powinny być dokonane po zasięgnięciu opinii dowódców garnizonów¹⁷. Uchwały wprowadzające ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych powinny uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W motywach uchwały powinna zostać wykazana relacja wprowadzanych rozwiązań do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁸. Akt prawa miejscowego powinien posiadać uzasadnienie. Prawidłowe umotywowanie powinno zawierać wskazanie potrzeby uregulowania danej kwestii, cel wydania aktu. Ponadto powinno odnosić się do stanu rzeczywistego i planowanego po wprowadzeniu aktu w zakresie regulowanej dziedziny oraz wskazywać projektowane różnice. Uzasadnienie powinno także zawierać również informację o przeprowadzonych konsultacjach i zaczerpniętych opiniach¹⁹.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 maja 2019 r. zostało podkreślone, że odczytywanie art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. w oderwaniu od innych przepisów ustawy i całego systemu prawnego prowadzi do fałszywego przekonania o nieograniczonej przez prawo kompetencji rad gmin do ustanawiania zakazu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22 a 6. Ustawodawca jest zobowiązany uwzględniać prawa i wolności jednostki (m.in. do spożywania alkoholu), jednocześnie chroniąc wartości publiczne²⁰.

Według art. 31 ust. 3 Konstytucji RP prawa i wolności konstytucyjne mogą być ograniczone tylko w ustawie i tylko we wskazanych sytuacjach – dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia nie mogą

¹³ K. Płonka-Bielenin, op. cit., s. 31.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1464/19, Lex nr 3027339.

¹⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 15/21, Lex nr 3156402.

¹⁶ M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1–2, s. 101–102.

¹⁷ Zob. u.w.t.p.a. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1119).

¹⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 października 2019 r., sygn. akt I SA/Bk 521/19, Lex nr 2736088.

¹⁹ K. Makowski, M. Karciarz, *Akty prawa miejscowego jako źródło prawa*, 2016, Lex.

²⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 200/19, Lex nr 2703769.

naruszać istoty wolności i praw oraz muszą uwzględniać zasadę proporcjonalności²¹. Organ stanowiący powinien również uwzględniać inne przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W preambule aktu ustawodawca uzależnia dobro narodu od życia w trzeźwości. Art. 1 skierowany jest do organów rządowych i samorządowych i wskazuje cel ustawy, tj. wpływ na zmniejszenie spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności i kształtowanie polityki społecznej wedle wzorca z art. 2 ust. 1 pkt 1–8. Głównym celem aktu jest więc działanie na rzecz ograniczenia dostępności napojów alkoholowych i wychowania w trzeźwości²². Uchwały powinny uwzględniać idee przyswiecające ustawodawcy. Sam tytuł ustawy – preambuła, jak również art. 1 ustawy wskazują, co powinno stanowić cel uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że jeżeli cel został wskazany w ustawie wprost, a podmiot podejmuje działania niezmiernie do realizacji tego celu, to działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej²³. Art. 2 ustawy zawiera otwarty katalog sposobów kształtowania polityki społecznej²⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że rada gminy w zakresie ustalania ograniczeń w sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych nie ma nieograniczonej swobody, a w umotywowaniu uchwały powinny zostać wskazane prawdziwe i rzetelne powody jej podjęcia. W uzasadnieniu wyroku wskazano również, że podjęcie uchwały powinno być poprzedzone badaniami, które wykażą, że sprzedaż napojów alkoholowych od godziny 22 do 6 ma negatywny wpływ na chronione wartości²⁵. Ograniczenie korzystania z konstytucyjnej wolności powinno zostać umotywowane w sposób obiektywnie przekonujący i wskazywać na wartości przeważające w danym przypadku nad swobodą działalności gospodarczej²⁶.

Ciekawym przypadkiem jest uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr LX/1422/18 w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. W uzasadnieniu powołano się na porządek publiczny i bezpieczeństwo. Przywołano analizy dotyczące interwencji podejmowanych w przypadku osób nietrzeźwych, które napoje alkoholowe zakupiły na Starym Mieście. Przedstawiono zestawienie, wedle którego w tym miejscu odbyło się najwięcej takich interwencji w porównaniu z innymi osiedlami. Sąd stwierdził, że należało zbadać, czy to sprzedaż w godzinach nocnych powoduje taki stan, czy mają na to wpływ też inne czynniki (np. liczba punktów sprzedaży alkoholu czy patroli Policji). W uchwale wskazano także, że na działalność całodobowych sklepów wpływają skargi. Sąd zauważył, że argument ten nie jest podparty dowodami, a ustawa daje możliwość cofnięcia zezwolenia w takich przypadkach. Ponadto od czasu wprowadzenia ograniczeń na terenie osiedla wzrosła liczba sklepów uprawnionych do

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²² Wyrok NSA z 21 maja 2020 r., sygn. akt II GSK 142/20, Lex nr 3020876.

²³ Wyrok NSA z 24 września 2020 r., sygn. akt II GSK 646/20, Lex nr 3100431.

²⁴ Zob. u.w.t.p.a. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119).

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1131/18, Lex nr 2608386.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1464/19, Lex nr 3027339.

sprzedaży alkoholu²⁷. Samo wskazanie na liczne interwencje, wykroczenia czy mandaty na danym obszarze nie uzasadnia jeszcze wprowadzenia ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu. Organ stanowiący powinien wykazać, że wprowadzenie ograniczeń może wpłynąć na zmianę w tym zakresie. Ponadto działania organu powinny być konsekwentne.

Problemy związane ze stosowaniem art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a.

Uzasadnienia uchwał w zakresie ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży są zwykle zwięzłe. Często umotywowanie ogranicza się do hasłowego wskazania przyczyn podjęcia uchwały, tj. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, porządku, ograniczenie sprzedaży i spożycia alkoholu, zmniejszenie incydentów zakłóceń ciszy nocnej oraz interwencji Policji²⁸. Takie uzasadnienia aktów prawa miejscowego ograniczających konstytucyjne prawa nie mogą być uznane za odpowiadające prawu. Na problem braku rzetelnych analiz dotyczących powodu przyjęcia uchwał w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych oraz odpowiedniego umotywowania aktów zwrócono uwagę w informacji o kontroli Najwyższej Izby Kontroli ws. ograniczania spożycia napojów alkoholowych. Podkreślono, że uzasadnienie uchwał ma istotne znaczenie, gdyż pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów przemawiających za przyjętymi rozwiązaniami. Ponadto podniesiono, że brak opracowań uzasadniających przyjęcie rozwiązań wskazuje na nierzetelne wywiązanie się z obowiązków przez organy gmin²⁹. Od 2020 r. na terenie kraju obowiązywały obostrzenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19. W uzasadnieniach uchwał wprowadzających ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, m.in. w gminie Kętrzyn, możemy znaleźć informację, że w związku z zamknięciem pubów, barów, dyskotek istnieje ryzyko spożywania alkoholu w miejscach publicznych oraz zakłócania porządku. Jednocześnie w uzasadnieniu podniesiono, że coraz więcej przedsiębiorców chce otworzyć wielobranżowe punkty sprzedaży, w tym sprzedaży alkoholu, a „takie miejsca w dobie pandemii, ciągłych ograniczeń, trudnej sytuacji ekonomicznej miasta oraz niepewności przedsiębiorców i bezrobocia dają nadzieję na zwiększenie miejsc pracy i poprawę sytuacji ekonomicznej gminy”. W związku z tym wprowadzono ograniczenia nocnej sprzedaży

²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 217/20, Lex nr 3223839.

²⁸ Zob. np. uchwała nr LXII/410/2018 Rady Gminy Jonkowo z dnia 29 sierpnia 2018 r., <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/legalact/2018/4260/> (dostęp: 31.12.2021); uchwała nr LVI/525/2018 Rady Gminy Raszyn z dnia 30 sierpnia 2018 r., <http://bip.raszyn.pl/?a=13492> (dostęp: 31.12.2021); uchwała nr XLVII/242/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 czerwca 2018 r., http://bip.lubomierz.pl/wiadomosci/1654/wiadomosc/428010/uchwala_nr_xlvii24218 (dostęp: 31.12.2021); uzasadnienie projektu uchwały PU 1323/18 w sprawie ustalenia na terenie osiedla Stare Miasto w Poznaniu ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, <https://bip.poznan.pl/bip/sesje/lxvi,75193/> (dostęp: 31.12.2021); uchwała nr LIII/434/18 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 10 września 2018 r., <https://swietochlowice.pl/urzadz/zalatw-sprawe-w-urzedzie/dzialalnosc-gospodarcza/wydanie-zezwolenia-na-sprzedaz-napojow-alkoholowych/> (dostęp: 31.12.2021).

²⁹ *Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych. Informacje o kontroli NIK*, s. 43–45, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/076/> (dostęp: 31.12.2021).

alkoholu, jednocześnie zwiększając liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ograniczenia na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. powinny zostać poprzedzone stosownymi badaniami w zakresie potrzeby wprowadzenia ograniczeń, a zagrożenia wskazane w uzasadnieniu podparte np. analizami, wskazującymi że podczas pandemii wzrosła liczba zakłóceń porządku, interwencji, przy czym ograniczenie sprzedaży napojów alkoholowych będzie mieć realny wpływ na zmniejszenie takich incydentów. Samo istnienie ryzyka nie uzasadnia wystarczająco wprowadzanych restrykcji. Kwestią problematyczną jest również zasadność uchwały. Głównym celem powinno być ograniczenie dostępności alkoholu, zmniejszenie spożycia. Uchwałodawca jednak równolegle z ograniczeniami w zakresie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych zwiększył liczbę zezwoleń na ich sprzedaż. Działanie takie wydaje się być niekonsekwentne w kontekście art. 1 ustawy³⁰.

Skuteczność przyjętych rozwiązań

Rekomendacje Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: PARPA) zawierają omówienie sposobów realizacji zadań wskazanych w u.w.t.p.a. Wytyczne PARPA na lata 2019–2020 w zakresie ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych obejmują jedynie przytoczenie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz fragmenty uzasadnienia do projektu ustawy z 2018 r. Szersze omówienie stosunkowo nowych przepisów, zakresu uchwał, procedury ich podejmowania oraz odpowiedniego ich uzasadniania mogłoby wpłynąć pozytywnie na jakość aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a.³¹ Rekomendacja na rok 2021 zawiera analizę skuteczności przyjętych rozwiązań. Do 2020 r. 162 gminy wprowadziły ograniczenia w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. W 2019 r. i na początku roku 2020 PARPA zwróciła się do 18 gmin w celu weryfikacji skuteczności przyjętych rozwiązań. Jednocześnie skierowano prośbę do Policji o udostępnienie informacji na temat wykroczeń i przestępstw związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych oraz liczby interwencji w miejscach publicznych. Jedna z gmin oceniła zmiany negatywnie, wskazując na nabywanie napojów alkoholowych przez mieszkańców z gmin sąsiadujących, zakłócenia związane z działaniem punktów gastronomicznych i przypadki nielegalnej sprzedaży napojów alkoholowych. W rekomendacji stwierdzono, że problem nabywania napojów alkoholowych w innych gminach wskazuje na potrzebę reglamentacji godzin sprzedaży alkoholu w całym kraju, a zakłócenia w funkcjonowaniu punktów gastronomicznych na konieczność rozszerzenia ograniczeń. Dwie z gmin wprowadziły ograniczenia prewencyjnie, a w trzech innych przypadkach Policja lub rada gminy powołała się

³⁰ Uchwała nr XXXV/259/2021 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 25 marca 2021 r., http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_WM/2021/2211/ogl/pol/pdf (dostęp: 31.12.2021).

³¹ *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2019 roku*, s. 107; *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2020 roku*, s. 116–117, <https://www.parpa.pl/index.php/informacje-dla-gmin/rekomendacje> (dostęp: 31.12.2021).

na niemożność oceny rozwiązań (druga z zapytanych instytucji wyraziła aprobatę dla regulacji). Większość gmin, tj. 15 na 18 (włącznie z gminami, gdzie jedna z instytucji wypowiedziała się pozytywnie, a druga neutralnie), wypowiedziała się pozytywnie na temat regulacji. Wymieniano m.in. zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, zmniejszenie liczby zakłóceń porządku oraz brak spadków dochodu właścicieli sklepów³².

Tabela 1. Zestawienie problemów alkoholowych w gminach w Polsce w latach 2015–2020

| Lata | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Problem alkoholowy | | | | | | |
| Spożycie stuprocentowego alkoholu na osobę w litrach | 9,41 l | 9,37 l | 9,45 l | 9,55 l | 9,78 l | 9,6 l |
| Liczba punktów sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży (stan na 31 grudnia) | 94 041 | 91 237 | 87 823 | 85 068 | 81 984 | 81 941 |
| Zatrzymani nietrzeźwi przewiezieni do izb wytrzeźwień | 142 851 | 149 722 | 145 966 | 129 250 | 121 207 | 89 727 |
| Zatrzymani nietrzeźwi w innych placówkach | 90 564 | 62 470 | 60 117 | 67 654 | 60 057 | 43 907 |
| Zatrzymani nietrzeźwi w pomieszczeniach policyjnych | 89 941 | 86 467 | 81 158 | 77 547 | 66 030 | 68 998 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień statystycznych *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych* (lata 2015–2020), <https://www.parpa.pl/index.php/badania-i-informacje-statystyczne/statystyki> (dostęp: 31.12.2021).

Ocenę skuteczności przyjętych rozwiązań utrudnia fakt, że od marca 2020 r. obowiązywały ograniczenia działalności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19. Ograniczenia działalności gospodarczej, zakazy organizowania i udziału w zgromadzeniach, w tym imprezach, spotkaniach i zebraniach, oraz obowiązki i inne restrykcje mogły mieć wpływ na ilość i sposób spożywania napojów alkoholowych³³.

³² *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2019 roku*, s. 123–124, <https://www.parpa.pl/index.php/informacje-dla-gmin/rekomendacje> (dostęp: 31.12.2021).

³³ M.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r., poz. 861).

Zakończenie

Andrzej Szewc wskazywał, że samorządowa działalność prawotwórcza w demokratycznym państwie prawa powinna być realizowana podstawie i w granicach prawa. Sygnalizował również powszechność błędów i niską jakość prawa miejscowego³⁴. Uwagi te można odnieść do aktów podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. Analizując orzecznictwo i uchwały, można dojść do wniosku, że wciąż popełniane są zarówno błędy merytoryczne, jak i proceduralne. Rady gmin wykraczają poza swoje kompetencje, nie interpretują przepisu z uwzględnieniem innych przepisów ustawy i systemu prawnego, a ich uchwały nie są dostatecznie uzasadniane. Często brak jest wymaganych przez ustawę opinii jednostek pomocniczych. Skuteczne realizowanie celów ustawy wymaga większej świadomości prawnej organów samorządowych. Podsumowując stosowanie przez rady gmin art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a., warto przytoczyć trafny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: „Ustawa nie jest, nie powinna być »tworem« sztuki dla sztuki, ale środkiem do osiągnięcia konkretnego celu, ten cel zawarty jest zarówno w tytule ustawy jak i w jej preambule, zgodnie z którą: »Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje«³⁵. Art 12 ust. 4 u.w.t.p.a. powinien być zatem stosowany, gdy występuje konieczność wprowadzenia ograniczeń w celu określonym w ustawie, a akty wydawane na jego podstawie, jako ograniczające prawa konstytucyjne, powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności i być stosownie uzasadnione.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Lewandowski T., *Akty prawa miejscowego – cechy charakterystyczne i zasady tworzenia*, 2012, Lex.
- Makowski K., Karciarz M., *Akty prawa miejscowego jako źródło prawa*, 2016, Lex.
- 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.
- Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1–2.
- Szewc A., *Prawotwórcza działalność organów samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem najczęściej popełnianych błędów - zagadnienia ogólne, błędy natury ustrojowej*, 2015, Lex.
- Wilk J., *Uchwały w sprawie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży*, 2018, Lex.

³⁴ A. Szewc, *Prawotwórcza działalność organów samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem najczęściej popełnianych błędów - zagadnienia ogólne, błędy natury ustrojowej*, 2015, Lex.

³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 217/20, Lex nr 3223839.

Akty prawa i projekty aktów

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r., poz. 1119).
- 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).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1988, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1988>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r., poz. 861).
- Uchwała nr LXII/410/2018 Rady Gminy Jonkowo z dnia 29 sierpnia 2018 r., <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/legalact/2018/4260/>.
- Uchwała nr XLVII/242/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 27 czerwca 2018 r., http://bip.lubomierz.pl/wiadomosci/1654/wiadomosc/428010/uchwala_nr_xlvii24218.
- Uchwała nr LVI/525/2018 Rady Gminy Raszyn z dnia 30 sierpnia 2018 r., <http://bip.raszyn.pl/?a=13492>.
- Uchwała nr LIII/434/18 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 10 września 2018 r., <https://swietochlowice.pl/urząd/zalatw-sprawę-w-urzędzie/dzialalnosc-gospodarcza/wydanie-zezwozenia-na-sprzedaz-napojow-alkoholowych/>.
- Uchwała nr XXXV/259/2021 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 25 marca 2021 r., http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_WM/2021/2211/ogl/pol/pdf.
- Uzasadnienie projektu uchwały PU 1323/18 w sprawie ustalenia na terenie osiedla Stare Miasto w Poznaniu ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, <https://bip.poznan.pl/bip/sesje/lxvi,75193/>.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 17 listopada 1998 r., sygn. akt II SA 1394/98, Lex nr 35366.
- Wyrok NSA z 21 maja 2020 r., sygn. akt II GSK 142/20, Lex nr 3020876.
- Wyrok NSA z 24 września 2020 r., sygn. akt II GSK 646/20, Lex nr 3100431.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 459/18, Lex nr 2599895.

Wyrok WSA w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1131/18, Lex nr 2608386.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 200/19, Lex nr 2703769.

Wyrok WSA w Białymstoku z 16 października 2019 r., I SA/Bk 521/19, Lex nr 2736088.

Wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1464/19, Lex nr 3027339.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 15/21, Lex nr 3156402.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 217/20, Lex nr 3223839.

Źródła internetowe

Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych. Informacje o kontroli NIK, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/076/>.

Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w samorządach gminnych, lata 2015–2020, <https://www.parpa.pl/index.php/badania-i-informacje-statystyczne/statystyki>.

Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, lata 2019–2021, <https://www.parpa.pl/index.php/informacje-dla-gmin/rekomendacje>.

Resolutions establishing restrictions on night-time sales of alcoholic beverages intended for consumption outside the point of sale

Summary

In March 2018, the Act amending the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism entered into force. Under it, municipal councils were empowered to establish, by way of resolutions, restrictions on the night sale of alcoholic beverages intended for consumption outside the place of sale. The article presents the requirements to be met by resolutions in the light of regulations and jurisprudence. The main goal of the author is to signal problems in the exercise of powers by municipal councils. The main conclusion of the study is as follows: the effective implementation of the Act's objectives depends on the legal awareness of local government bodies.

Keywords: resolutions, municipal Council, restriction of sales, alcoholic beverages