

Maciej Sarnowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-2161-2511

mac.sarnowski@ukw.edu.pl

Przesłanki udzielenia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jako instrument ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych

Uwagi wstępne

Jednym z podstawowych celów przyjętej w dniu 6 marca 2018 r. ustawy Prawo przedsiębiorców¹ było wzmocnienie ochrony zasady swobody działalności gospodarczej². Zasada ta znajduje swoje umocowanie w art. 20 Konstytucji RP³, w świetle którego ustroj gospodarczy państwa stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej. Podlega ona ograniczeniom wprowadzonym w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Interesem takim jest bez wątpienia ochrona społeczeństwa i jednostki przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych, przy czym reglamentację działalności gospodarczej zakwalifikować należy jako elementarną postać ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej⁴.

Wobec powyższego w pełni zasadne jest przyjęcie przez ustawodawcę reglamentacyjnego modelu detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych. W modelu

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236).

² Por. M. Sarnowski, *Cele ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977, s. 113–114.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

⁴ Por. K. Kucharski, H. Nowicki, *Interes publiczny w sferze reglamentacji działalności gospodarczej (wybrane zagadnienia)*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. 8, Toruń 2018, s. 111. Zob. też T. Bojar-Fijałkowski, *Ustrój prawny przedsiębiorców. Publicznoprawne regulacje działalności gospodarczej*, [w:] P. Nazaruk (red.), *Prawo handlowe*, Warszawa 2023, s. 96.

tym wskazano na formę reglamentacji wyrażającą się w obowiązku uzyskania stosownego zezwolenia. Należy zauważyć, że tym samym ustawodawca, kierując się zasadą proporcjonalności, nie zdecydował się na zastosowanie najdalej idącej formy reglamentacji działalności gospodarczej, jaką jest koncesja⁵. Z uwagi jednak na blankietowy charakter art. 41 Prawa przedsiębiorców konieczne jest ustalenie przesłanek udzielenia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w oparciu o przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶. Celem tej ustawy wyrażonym w preambule jest bowiem ochrona życia obywateli w trzeźwości, którą to ustawodawca uznał za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra narodu. Wychowaniu w trzeźwości wraz z przeciwdziałaniem alkoholizmowi przypisuje się zarazem charakter celu nadrzędnego, który oddziałuje również na katalog zezwoleń na sprzedaż alkoholu⁷. Jednocześnie, uzasadniając w 2018 r. konieczność wprowadzenia zmian w przepisach wskazanej ustawy, projektodawca powołał się wprost na cel, jakim jest ograniczenie dostępności napojów alkoholowych⁸.

Mając na uwadze przedstawione cele, które zrealizowane mają zostać przez organy gminy, w niniejszym artykule przeprowadzono analizę przesłanek udzielenia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, którą ukierunkowano na charakterystykę tych przesłanek w kontekście skuteczności ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych. Za problem badawczy rozpatrywany na gruncie niniejszego artykułu uznano też kwestię adekwatności przyjętej formy reglamentacji działalności gospodarczej w odniesieniu do przedmiotu ochrony. Wnioskom wynikającym z analizy towarzyszą postulaty *de lege ferenda* sformułowane przez autora.

Przesłanki udzielenia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych

Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży należy do zadań

⁵ W doktrynie trafnie wskazuje się na konieczność przeprowadzenia tzw. testu reglamentacyjnego w świetle obecnie obowiązującego Prawa przedsiębiorców. Zob. H. Nowicki, P. Nowicki, *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019, s. 130. Szerzej na temat koncesji zob. H. Nowicki, *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 121–139.

⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151).

⁷ Por. wyrok NSA z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 431/10, Legalis nr 359679. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 19 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 381/09, Lex nr 588248.

⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustaw o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1988, Sejm RP VIII kadencji, s. 1.

własnych gminy⁹. Ma to daleko idące konsekwencje w postaci przyznania najważniejszych uprawnień organowi wykonawczemu oraz organowi uchwałodawczemu gminy w zakresie obrotu detalicznego napojów alkoholowych¹⁰. Zezwolenie wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, na podstawie wniosku złożonego przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą¹¹. Wszczęcie postępowania w przedmiocie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych następuje wobec tego w trybie wnioskowym, opartym na zasadzie skargowości¹². Oznacza to, że stroną postępowania w sprawie wydania zezwolenia jest przedsiębiorca składający stosowny wniosek do organu zezwalającego. Będzie to zatem osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Nie ma przy tym znaczenia, czy będzie to mikroprzedsiębiorca, mały lub średni przedsiębiorca¹³. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W przypadku więc złożenia wniosku przez dwóch wspólników spółki cywilnej każdemu z nich będzie przysługiwać prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, złożenia odwołania czy też skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję organu zezwalającego. Sporne jest jednak to, czy właściciel nieruchomości, w której ma być zlokalizowany punkt sprzedaży napojów alkoholowych, jest stroną postępowania o wydanie omawianego zezwolenia. Z jednej strony na początku ubiegłej dekady w orzecznictwie wyrażony został pogląd, że – posiłkując się normami Kodeksu cywilnego¹⁴ – możliwe jest przypisanie interesu prawnego właścicielowi takiej nieruchomości¹⁵.

⁹ Więcej na temat zadań własnych gminy zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Ustawowe zadania gminy w polskim modelu samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 4(2), s. 37–48.

¹⁰ Por. K. Kucharski, *Materialnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, W. Szwajdler (red.), *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, Toruń 2014, s. 109.

¹¹ Na temat ewolucji pojęcia działalności gospodarczej w polskim prawie gospodarczym zob. H. Nowicki, K. Kucharski, *Pojęcie działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2021, t. XVI, nr 18 (1), s. 189–190. Por. M. Lubiszewski, *Przedsiębiorca, działalność gospodarcza i przedsiębiorstwo*, [w:] J.J. Zięty (red.), *Podstawowe zagadnienia prawa handlowego*, Olsztyn 2022, s. 43 i nast.

¹² Zob. G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 18.

¹³ Więcej na ten temat: M. Sarnowski, *Mikro, mały oraz średni przedsiębiorcy w świetle terminologii Prawa przedsiębiorców oraz innych aktów prawnych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), op. cit., s. 183–203.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061).

¹⁵ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 371/10, Legalis nr 327982.

Z drugiej strony w świetle późniejszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego stroną postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych może być jedynie przedsiębiorca, który zwrócił się z wnioskiem o wydanie takiego aktu¹⁶. W konsekwencji za stronę takiego postępowania nie może być również uznany wójt, burmistrz lub prezydent miasta będący organem zezwalającym¹⁷.

Samo zezwolenie wydaje się oddzielnie na trzy rodzaje napojów alkoholowych. Pierwszy rodzaj obejmuje napoje alkoholowe do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, drugi – powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), natomiast trzeci – powyżej 18% zawartości alkoholu. Przedsiębiorca składający wniosek o wydanie zezwolenia zobowiązany jest przy tym do jednoznaczного określenia, którego rodzaju napoju alkoholowego dotyczy jego wniosek. Ponadto wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania. We wniosku należy też wpisać numer KRS, o ile przedsiębiorca taki posiada, NIP, przedmiot działalności gospodarczej, a także adres punktu sprzedaży oraz adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego). Określenie tak szczegółowego katalogu czynników formalnych, od których zależy uznanie wniosku za prawidłowy, spotkało się z zarzutem zbędnej kazuistyki¹⁸. Niemniej jednak wskazanie adresu punktu sprzedaży jest konieczne, aby można było ocenić, czy punkt ten jest zgodny z uchwałą rady gminy określającą zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁹. Rada gminy w drodze uchwały ustala bowiem maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta). Ponadto do uprawnień tego organu należy również ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń, o których tu mowa, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Rada gminy może także ustalić, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy (w drodze uchwały) ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między określonymi ustawowo godzinami. W tym miejscu warto zauważyć, że możliwe jest też zainicjowanie przyjęcia wskazanej tu uchwały przez określoną grupę mieszkańców danej gminy. W gminie do 5 tys. mieszkańców musi być to co najmniej 100 osób, w gminie

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 1812/17, Legalis nr 1710697.

¹⁷ Por. postanowienie WSA w Łodzi z 29 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 34/10, Legalis nr 215130.

¹⁸ E. Karpowicz, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy w wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk sejmowy nr 378)*, Warszawa 2002, s. 5, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=378> (data dostępu: 8.07.2025).

¹⁹ Zob. G. Krawiec, *Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie*, 2023, Legalis.

do 20 tys. mieszkańców – co najmniej 200 osób, natomiast w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może zatem zostać wykorzystana przez grupę mieszkańców do wniesienia projektów uchwał dotyczących ważnych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej spraw należących do zadań własnych gminy, takich jak wprowadzanie ograniczeń w sprzedaży napojów alkoholowych²⁰.

Powyższe jest o tyle istotne, że organ zezwalający wydaje zezwolenie dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży ze wskazanymi uchwałami rady gminy. Ustawodawca przesądził więc o obowiązku współdziałania organu zezwalającego z tą komisją. Jednocześnie, dążąc do wzmocnienia znaczenia opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ustawodawca nadał jej charakter wiążący, co stanowi wyjątek od zasad ogólnych przyjętych w prawie administracyjnym. W konsekwencji organ zezwalający nie będzie uprawniony do samodzielnej oceny prawidłowości lokalizacji punktu sprzedaży ani też do wydania zezwolenia pomimo negatywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W praktyce wydanie opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy poprzedzać powinno postępowanie wyjaśniające, które polega na ogół na przeprowadzeniu oględzin (utrwalonych w protokole) czy na sporządzeniu dokumentacji graficznej, z której można jednoznacznie ustalić miejsce położenia punktu sprzedaży w odniesieniu do obiektów, którym rada gminy przyznała w uchwale ochronę²¹. Efekty przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego powinny pozwalać na dokonanie ustaleń stanowiących podstawę do wydania postanowienia przez wskazany tu organ opiniujący. W przypadku negatywnej opinii niemożliwe będzie udzielenie zezwolenia, o które wnioskuje przedsiębiorca. Co więcej, nawet pozytywna opinia nie prowadzi do automatycznego wydania zezwolenia, gdyż organ zezwalający zobowiązany jest do zweryfikowania wszystkich przesłanek do wydania zezwolenia²². Regulacja ta ma na celu przeprowadzenie rzetelnej i kompleksowej weryfikacji spełnienia ustawowo określonych wymogów przez przedsiębiorcę wnioskującego o uzyskanie zezwolenia na detaliczną sprzedaż tak specyficznych produktów jak napoje alkoholowe. W kontekście ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych zastanawiać może jednak aspekt, czy decyzja o zezwoleniu na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych ma charakter związany, czy też uznaniowy.

²⁰ Por. I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, 2022, Lex, komentarz do art. 12.

²¹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 771/17, Lex nr 2462877.

²² Por. G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu...*, komentarz do art. 18.

Charakter prawny zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych

Rozważania na temat charakteru prawnego zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych warto rozpocząć od wyjaśnienia kilku kwestii ogólnych. Przede wszystkim z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia wówczas, gdy dana norma prawna nie determinuje jednoznacznie następstw prawnych, a organ ma możliwość wyboru pomiędzy co najmniej dwiema możliwościami²³. Innymi słowy, organ może w tym samym stanie faktycznym wydać różne rozstrzygnięcie i każde z nich będzie prowadzić do skutku prawnego mieszczącego się w granicach zakreślonych przez daną normę prawną. Rozstrzygnięcie to może przybrać formę decyzji bądź postanowienia. Przykład takiego rozstrzygnięcia podejmowanego w ramach swobodnego uznania może stanowić postanowienie w sprawie przedstawionej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednocześnie, jak słusznie podnosi się w orzecznictwie, komisja rozwiązywania problemów alkoholowych ma obowiązek należytego uzasadnienia wydanej opinii, co oznacza, że powinno być ono wyczerpujące, by nie nosiło cech dowolności i z tego względu powinno wskazywać wszystkie okoliczności faktyczne i prawne oraz powody przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem²⁴. W piśmiennictwie zarazem zauważa się, że o tym, czy rzeczywiście będzie można mówić o uznaniu administracyjnym przy wydawaniu opinii przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, przesądzać będzie treść wskazanych uchwał rady gminy²⁵.

Z kolei o decyzji związanej można mówić wówczas, gdy norma prawna, którą ma zastosować organ administracji publicznej, nie pozostawia tzw. luzu decyzyjnego. W takim przypadku norma prawna zobowiązuje organ do wydania określonego rozstrzygnięcia, wyznaczając jednoznacznie jego skutki prawne. W doktrynie wyróżnia się również administracyjne akty kwalifikacyjne, które są indywidualnymi rozstrzygnięciami, potwierdzającymi występowanie określonego stanu faktycznego lub prawnego przewidzianego w stosowanej normie prawnej²⁶. Są to więc prawne instrumenty dopuszczenia przedsiębiorcy do podjęcia określonej działalności gospodarczej²⁷. Na brak swobody w kształtowaniu treści aktu w odniesieniu do zezwoleń może wskazywać

²³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 206.

²⁴ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 771/17, Lex nr 2462877.

²⁵ I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, op. cit., komentarz do art. 18.

²⁶ Por. K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 67, 300.

²⁷ Zob. W. Małecki, *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, 2023, Legalis.

na aktualnie nadane przez ustawodawcę brzmienie art. 42 Prawa przedsiębiorców, w świetle którego organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia, przy czym przepisy odrębne w tym zakresie mogą przewidywać pewne odmienności²⁸.

Przykładem przepisów odrębnych tego typu jest właśnie rzeczona ustawa, która to wprowadza analizowany wcześniej wymóg uzyskania pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wydawanej w trybie uznania administracyjnego²⁹. Może to prowadzić do wniosku, że decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych również będzie decyzją uznaniową. Jednakże analiza uregulowań zawartych w art. 18 ust. 3b, ściśle określających reguły udzielenia zezwolenia, w przypadku gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższa ich maksymalną liczbę, określoną w uchwale rady gminy, wskazuje na wprowadzenie ograniczeń w swobodzie decyzyjnej organu zezwalającego. Ustawodawca przesadził, że pierwszeństwo w udzieleniu zezwolenia należy przyznać w oparciu o 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. W następnej kolejności organ zezwalający powinien kierować się kryterium prowadzenia przez wnioskodawcę jak najmniejszej liczby punktów sprzedaży. Regulacja ta została wprowadzona do ustawy w 2018 r. wraz z innymi rozwiązaniami prawnymi i ma na celu umożliwienie prowadzenia gminom prawidłowej polityki służącej ograniczeniu dostępności fizycznej alkoholu³⁰.

Mając na względzie powyższe, w piśmiennictwie można spotkać stanowiska, w świetle których decyzja o zezwoleniu na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych uznawana jest za decyzję związaną³¹, względnie za decyzję o ograniczonym prawem zakresie uznania administracyjnego³². W kontekście prowadzonej tu analizy szczególnie interesujący wydaje się drugi z tych poglądów, który został oparty na argumentacji dotyczącej braku możliwości odmowy przyznania zezwolenia z innych przyczyn niż wymienione w art. 18 ust. 1, ust. 3a oraz ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W konsekwencji prowadzi to do ograniczonej ochrony

²⁸ Por. A. Wołoszyn-Cichocka, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis, komentarz do art. 42.

²⁹ Por. A. Powałowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, 2018, Legalis.

³⁰ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1988, Sejm RP VIII kadencji, s. 2.

³¹ I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, op. cit., komentarz do art. 18.

³² G. Krawiec, *Przeciwdziałanie...*

członków danej społeczności lokalnej przed negatywnym wpływem spożywania alkoholu (na etapie udzielania zezwolenia). Jednocześnie, jak trafnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny, organ wydający decyzję w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż alkoholu musi uwzględnić – oprócz przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – również treść uchwał organów samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie art. 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 wskazanej ustawy co do liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), zasad ich usytuowania oraz sposobu podawania napojów alkoholowych. Uchwały rady gminy dotyczące tych spraw mają bowiem charakter przepisów prawa miejscowego, które przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wiążą zarówno jednostkę (przedsiębiorcę), jak i organy władzy publicznej³³.

Kolejną cechą charakterystyczną zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jest oznaczony czas jego obowiązywania. Ustawodawca określił, że zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wydaje się na okres nie krótszy niż 4 lata. Natomiast w przypadku zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ustawodawca przyjął bardziej restrykcyjną regulację, ponieważ okres ten został obniżony do 2 lat. Jest to o tyle istotne, że zezwolenie wygasa w przypadku upływu terminu ważności zezwolenia, co powoduje konieczność wystąpienia przez danego przedsiębiorcę o wydanie nowego zezwolenia. W efekcie organ zezwalający będzie zobowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia nowego postępowania administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Powtórne przeprowadzenie będzie wymagał proces opiniowania nowego wniosku przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, co umożliwi ponowną weryfikację zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy. W przypadku zmiany lokalizacji punktu sprzedaży wskazanego we wniosku o wydanie zezwolenia bądź też zmiany treści uchwał rady gminy, o których wcześniej wspomniano, może zdarzyć się tak, że przedsiębiorca nie uzyska pozytywnej opinii. Wówczas organ zezwalający nie będzie mógł rozpatrzyć pozytywnie sprawy, gdyż negatywna opinia wyłącza możliwość wydania zezwolenia. Należy dodać, że w ramach prowadzonego postępowania w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie ma podstaw do rozstrzygnięcia o zasadności wydanej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ponieważ przepisy przewidują odrębny tryb kwestionowania sporządzonej opinii³⁴. Przyjęta konstrukcja prawna wydaje się zapewniać należyty poziom ochrony jednostki

³³ Zob. wyrok NSA z 18 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1158/13, Legalis nr 1161435.

³⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 60/21, Legalis nr 2566305.

i społeczeństwa przed arbitralną decyzją organu zezwalającego wbrew stanowisku organu opiniującego, z jednoczesnym zapewnieniem przedsiębiorcy możliwości złożenia środka zaskarżenia w postaci zażalenia na postanowienie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych na podstawie art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵.

Skuteczność ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych w ujęciu statystycznym

Analizując efektywność ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych, w pełni zasadne jest odniesienie do danych statystycznych opublikowanych przez Światową Organizację Zdrowia. Głównie źródło danych w tym kontekście stanowi raport *Global status report on alcohol and health 2018*. Z jego treści wynika, że już od wielu lat spożycie alkoholu w Polsce jest wyższe niż średnie spożycie alkoholu we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Co więcej, wśród państw unijnych jedynie Litwa, Łotwa, Czechy, Irlandia, Bułgaria i Rumunia wyprzedzają Polskę, jeśli chodzi o szacowany wzrost spożycia alkoholu³⁶. Zgodnie z szacunkami Światowej Organizacji Zdrowia w 2025 r. spożycie w Polsce wyniesie 12,7 l czystego alkoholu na jednego mieszkańca w populacji osób powyżej 15 roku życia. Jest to o tyle niepokojące, że wielkość spożycia w 2016 r. była na poziomie 11,6 l, co wskazuje na znaczący wzrost spożycia alkoholu przez mieszkańców Polski. Dlatego też tak istotne staje się ograniczanie dostępności napojów alkoholowych, poprzez regulację godzin i dni oraz gęstości punktów sprzedaży alkoholu, a także podniesienie krajowego wieku uprawniającego do jego zakupu i spożycia³⁷. Aktualnie w Polsce zabrania się sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom do lat 18. Złamanie tego zakazu wiąże się przy tym nie tylko z sankcjami o charakterze administracyjnym, ale również karnym³⁸.

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

³⁶ Zob. *Global status report on alcohol and health*, s. 353–354, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565639> (data dostępu: 20.08.20225).

³⁷ Por. C.A. Campbell i in., *The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms*, „American Journal of Preventive Medicine” 2009, nr 37(6), s. 556–569.

³⁸ R. Krajewski, *Administracyjnoprawne i karnoprawne konsekwencje udostępniania napojów alkoholowych małoletnim*, [w:] *Z działalności naukowej Wydziału Administracji. Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku. Filia w Iławie*, „Zeszyty Naukowe – Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2009, t. 40, s. 133–157.

Cennym źródłem wiedzy są również zestawienia statystyczne opracowane na podstawie sprawozdań z działalności samorządów lokalnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień publikowane przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. W świetle tych sprawozdań ogólna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących w Polsce spadła z poziomu 313 491 w 2018 r.³⁹ do 301 260 w 2023 r.⁴⁰ Może to świadczyć o skuteczności rozwiązań wprowadzonych w drodze ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁴¹. Nowelizacja ta wprowadziła m.in. uprawnienie rady gminy do ustalenia w drodze uchwały, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Na mocy znowelizowanego art. 12 ust. 1 ustawy organ ten może także ustalić w drodze uchwały dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia te mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej w godzinach nocnych, tj. między 22:00 a 6:00.

Powyższe ograniczenia mogą budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w oparciu o konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że ograniczenie w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na obszarze gminy nie narusza samo w sobie zasady wolności działalności gospodarczej, bowiem nie godzi w istotę tej wolności, jaką jest sama możliwość wykonywania działalności gospodarczej. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych przez wprowadzenie czasowego ograniczenia prowadzenia takiej sprzedaży mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego⁴² i porządku publicznego, bowiem działanie takie niewątpliwie oddziałuje i przyczynia się do wzmocnienia i ochrony tych wartości⁴³. Warto przy tym dodać, że – mając na uwadze art. 12 ust. 4 ustawy – rada gminy niewątpliwie jest upoważniona do stanowienia aktów prawa

³⁹ *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień w Polsce w samorządach lokalnych w 2018 roku*, zestawienia statystyczne, s. 17.

⁴⁰ *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień w Polsce w samorządach lokalnych w 2023 roku*, zestawienia statystyczne, s. 19.

⁴¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 310.

⁴² Szerzej na temat zdrowia jako wartości prawnie chronionej zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Zdrowie i środowisko jako wartości prawnie chronione. Analiza wybranych aspektów bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] D. Skalski, P. Lizakowski (red.), *Medycyna i zdrowie: wybrane aspekty ratownictwa*, Gdynia–Gdańsk–Skarszewy 2016, s. 140–151.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Po 453/23, Legalis nr 3011598.

miejscowego przewidujących ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu. Podejmując tego rodzaju działalność uchwałodawczą, rada gminy nie dysponuje jednak nieograniczoną swobodą i nie może decydować na zasadzie swobodnego uznania. W uzasadnieniu uchwały powinny zostać wskazane istotne powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej, a powody te winny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane. Treść upoważnienia ustawowego ustanowionego w art. 12 ust. 4 ustawy należy postrzegać przez pryzmat art. 5, art. 30, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁴⁴.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że wprowadzenie ograniczeń spotyka się z pozytywnym odbiorem. Najczęstsze zmiany, które dostrzegali respondenci po przyjęciu wskazanych uchwał, dotyczyły bezpieczeństwa w miejscach publicznych – ponad połowa stwierdziła, że zmniejszyła się liczba interwencji służb (policji, straży miejskiej) w sprawie naruszeń porządku publicznego związanych ze spożywaniem alkoholu, zdaniem 41,7% respondentów wzrosło poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, a co trzecia z ankietowanych osób uważała, że zmiany wywołały pozytywny odzew mieszkańców⁴⁵. Można wobec tego poczynić uwagę, że ograniczenie nocnej sprzedaży napojów alkoholowych wpływa w znaczącym stopniu na wzmocnienie ochrony jednostki i danej społeczności lokalnej przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych.

Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pozwoliła na zobrazowanie problemów w funkcjonowaniu obecnego systemu reglamentacji, związanych z kazuistycznym podejściem do określenia okoliczności uprawniających do odmowy udzielenia zezwolenia, brakiem bezpośredniej możliwości partycypacji społecznej w postępowaniu o udzielenie zezwolenia czy też uregulowaniem działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W ocenie autora zachodzi zatem potrzeba dalszego doprecyzowania i wzmocnienia przepisów, które skuteczniej umożliwiałyby ochronę społeczeństwa przed szkodami wynikającymi z konsumpcji alkoholu, zwłaszcza poprzez wzmocnienie roli społeczności lokalnych i modyfikację katalogu przesłanek odmowy udzielenia zezwoleń. Obecny stan prawny daje organowi zezwalającemu ograniczoną możliwość odmowy udzielenia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jedynie w przypadkach określonych enumeratywnie w ustawie. Stąd celowe jest podjęcie refleksji nad

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 15/21, Legalis nr 2566741.

⁴⁵ M. Zin-Sędek, M. Oleszczuk, *Monitoring wykorzystania w gminach możliwości ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu*, Warszawa 2024, s. 2.

rozszerzeniem katalogu okoliczności (które uzasadniają odmowę wydania zezwolenia) o względy społeczne, zdrowotne czy urbanistyczne, celem zwiększenia ochrony interesu publicznego i umożliwienia lepszego uwzględnienia kontekstu lokalnego.

Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest stworzenie procedury konsultacyjnej dla mieszkańców w przypadku otwierania nowych punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Aktualnie mieszkańcy mogą bowiem jedynie inicjować uchwały ograniczające sprzedaż alkoholu, ale nie mają bezpośredniego wpływu na konkretne decyzje administracyjne. Postulowana zmiana mogłaby doprowadzić do podniesienia społecznej legitymacji decyzji i lepszego dostosowania programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych do potrzeb lokalnych społeczności.

Ponadto jako następny z postulatów można wskazać na doprecyzowanie zasad i trybu sporządzania opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, gdyż w aktualnym stanie prawnym ich praca jest uregulowana na poziomie zarządzeń organu wykonawczego gminy. Jednocześnie obecnie opinia komisji ma charakter wiążący dla organu zezwalającego, choć nie podlega zarazem weryfikacji merytorycznej w postępowaniu głównym. Stąd postulowane wprowadzenie przepisów ustawowych regulujących zasady i tryb sporządzania opinii mogłoby zwiększyć przejrzystość oraz ochronę zarówno interesu społecznego, jak i indywidualnego przedsiębiorcy wnioskującego o udzielenie zezwolenia.

Ostatni postulat *de lege ferenda* dotyczy zmiany formy reglamentacji z zezwolenia na koncesję, przy czym zasadne wydaje się rozważenie przyznania kompetencji do udzielenia koncesji organowi na niższym szczeblu niż minister właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji. Uznaniowy charakter koncesji mógłby też doprowadzić do zwiększenia znaczenia polityki lokalnej w duchu sprawiedliwości społecznej oraz efektywnej ochrony jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych, co stanowi główny cel analizowanej ustawy.

Wykaz literatury

- Bojar-Fijałkowski T., *Ustawowe zadania gminy w polskim modelu samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo” 2013, nr 4(2).
- Bojar-Fijałkowski T., *Ustrój prawny przedsiębiorców. Publicznoprawne regulacje działalności gospodarczej*, [w:] P. Nazaruk (red.), *Prawo handlowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Bojar-Fijałkowski T., *Zdrowie i środowisko jako wartości prawnie chronione. Analiza wybranych aspektów bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] D. Skalski, P. Lizakowski (red.), *Medycyna i zdrowie: wybrane aspekty*

- ratownictwa, Kocięskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Gdynia–Gdańsk–Skarszewy 2016.
- Campbell C.A. i in., *The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms*, „American Journal of Preventive Medicine” 2009, nr 37(6).
- Karpowicz E., *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy w wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk sejmowy nr 378)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2002.
- Kiczka K., *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.
- Kosowski M., Niżnik-Dobosz I., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, 2022, Lex.
- Krajewski R., *Administracyjnoprawne i karnoprawne konsekwencje udostępniania napojów alkoholowych małoletnim*, [w:] *Z działalności naukowej Wydziału Administracji. Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku. Filia w Iławie*, „Zeszyty Naukowe – Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2009, t. 40.
- Krawiec G., *Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie*, 2023, Legalis.
- Krawiec G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Kucharski K., *Materiałnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, W. Szwaјdler (red.), *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, Koło Naukowe Publicznego Prawa Gospodarczego UMK, Toruń 2014.
- Kucharski K., Nowicki H., *Interes publiczny w sferze reglamentacji działalności gospodarczej (wybrane zagadnienia)*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. 8, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Lubiszewski M., *Przedsiębiorca, działalność gospodarcza i przedsiębiorstwo*, [w:] J.J. Zięty (red.), *Podstawowe zagadnienia prawa handlowego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2022.
- Malecki W., *Struktury norm prawnych w publicznym prawie gospodarczym. Układy częściowe znamionowane powiązaniem subordynacji*, 2023, Legalis.
- Nowicki H., *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Nowicki H., Kucharski K., *Pojęcie działalności gospodarczej w Prawie przedsiębiorców*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2021, t. XVI, nr 18(1).
- Nowicki H., Nowicki P., *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Ochodowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2006.
- Powalowski A., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, 2018, Legalis.
- Sarnowski M., *Cele ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977.
- Sarnowski M., *Mikro, mali oraz średni przedsiębiorcy w świetle terminologii Prawa przedsiębiorców oraz innych aktów prawnych*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców, Państwo a gospodarka*, t. 8, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2019.

Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis.

Zin-Sędek Z., Oleszczuk M., *Monitoring wykorzystania w gminach możliwości ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu*, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Warszawa 2024.

Summary

Conditions for granting a permit for the retail sale of alcoholic beverages as an instrument of protection of the individual and society against the negative impact of the use of alcoholic beverages

Keywords: public economic law, regulation of business activities, permits, sale of alcohol.

This article addresses the requirements for granting a permit for the retail sale of alcoholic beverages as a tool for protecting individuals and society from the negative impact of alcohol consumption. The purpose of this article is to characterise and examine these requirements in the context of their effectiveness in protecting individuals and society. The legislature, restricting the constitutional principle of freedom of economic activity, decided to adopt a regulatory model for the retail sale of alcoholic beverages. Detailed regulations in this regard are contained in the Act of 26th October 1982 on education in sobriety and counteracting alcoholism. Obtaining a permit for the retail sale of alcohol requires meeting detailed requirements specified in this Act and the municipal council resolutions adopted pursuant to it. The authority issuing the permit is the commune head, mayor, or city president, acting upon the entrepreneur's application. A necessary condition for obtaining a permit is a positive opinion from the municipal commission for resolving alcohol-related problems, which is binding in nature. The decision to grant a permit is a binding decision or one with limited administrative discretion, which excludes the possibility of refusal for reasons other than those specified in the Act. The conclusions from the analysis confirm that the use of a permit as a form of regulation is a proportionate restriction. The process of obtaining permits is strictly formalised, requiring the entrepreneur to provide detailed data and meet the conditions specified in legal acts, including local law, verified by obtaining an opinion from the municipal commission for resolving alcohol-related problems. Therefore, municipal council resolutions play a significant role in this context, as they can regulate the location of outlets, the number of permits, and night-time sales hours. Statistics indicate a decline in the number of permits and service interventions, confirming the effectiveness of regulations in limiting alcohol availability.

However, the author proposes, among other things, strengthening the role of local communities, clarifying the review process, and changing the form of regulation from permits to concessions.