

ZADANIA GMINY W ZAKRESIE
WYCHOWANIA W TRZEŹWOŚCI
I PRZECIWDZIAŁANIA
ALKOHOLIZMOWI

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE



**Zadania gminy w zakresie
wychowania w trzeźwości
i przeciwdziałania
alkoholizmowi**

Zadania gminy w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi

Wybrane zagadnienia prawne

**Pod redakcją
Przemysława Kuczkowskiego
Adriana Misiejko
Małgorzaty Szalewskiej**



Poznań 2025

Projekt okładki:
Wydawnictwo Rys

Korekta:
Anna Surendra
Sebastian Surendra

Recenzja:
dr hab. Piotr Rączka, prof. WPiA UMK

Copyright by:
Autorzy

Copyright by:
Wydawnictwo Rys

Wydanie I
Poznań 2025

ISBN 978-83-68668-26-1

DOI 10.48226/978-83-68668-26-1

Wydanie:



Wydawnictwo Rys
ul. Kolejowa 41
62-070 Dąbrówka
tel. 600 44 55 80
e-mail: tomasz.paluszynski@wydawnictworys.com
www.wydawnictworys.com

Spis treści

Wstęp	11
Rozdział I.	
Zagadnienia wprowadzające. Zadania własne gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i wychowaniu w trzeźwości oraz formy ich realizacji	13
I. Wprowadzenie.....	13
II. Zadania własne gminy.....	14
1. Wprowadzenie	14
2. Zadania gmin na gruncie u.w.t.p.a.	18
2.1. Zróżnicowanie zadań publicznych na gruncie u.w.t.p.a.	18
2.2. Zadania własne gminy na gruncie u.w.t.p.a. a potrzeby wspólnoty samorządowej	28
III. Formy działania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.....	30
1. Wstęp	30
2. Akty generalne.....	31
3. Akty administracyjne.....	34
4. Czynności materialno-techniczne.....	38
5. Działania społeczno-organizatorskie	39
6. Inne formy działania	40
7. Podsumowanie.....	41
IV. Podsumowanie	41
Rozdział II. Prawodawstwo lokalne	45
I. Akty prawa miejscowego – zagadnienia wprowadzające	45
II. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.....	47
1. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jako akt prawa miejscowego....	47
2. Podstawa prawna uchwały rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.....	48
3. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży a ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej	49

4.	Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.....	52
III.	Uchwała rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta).....	56
1.	Uchwała rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) jako akt prawa miejscowego.....	56
2.	Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta)	57
IV.	Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.....	61
1.	Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jako akt prawa miejscowego.....	61
2.	Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.....	62
V.	Zagadnienia wspólne dla uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.	70
1.	Wpływ postanowień gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na treść uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.....	70
2.	Opiniowanie projektów uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.	71
3.	Uzasadnienie.....	75
VI.	Uchwała rady gminy w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych	76
1.	Uchwała rady gminy w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych jako akt prawa miejscowego ..	76
2.	Przedmiot uchwały określonej w art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a.	76
3.	Uzasadnienie.....	82
Rozdział II.		
Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii		
I.	Charakter prawny gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.....	83
1.	Wprowadzenie	83

2. Definicja i cechy aktów prawa miejscowego.....	84
3. Gminny program.....	90
4. Analiza charakteru prawnego gminnego programu.....	94
II. Źródła finansowania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.....	103
1. Wprowadzenie	103
2. Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.....	105
2.1. Rozwój instytucji prawnej	105
2.2. Charakter opłaty.....	106
2.3. Obowiązek opłatowy	109
2.4. Rodzaje opłat	111
2.5. Ustalenie wysokości opłaty i jej uiszczenie.....	116
3. Opłata za wydanie zezwolenia na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych.....	123
4. Opłata za obrót hurtowy napojami alkoholowymi w opakowaniach jednostkowych nieprzekraczających 300 ml (opłata od tzw. małpek).....	124
III. Prawne aspekty wydatkowania środków z budżetu gminy na zadania wynikające z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.....	127
1. Samodzielność wydatkowa jst jako wartość konstytucyjna	127
2. Budżetowe aspekty dochodów i wydatków	131
3. Ustawowe uwarunkowania wydatkowania środków pochodzących z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	139
Rozdział IV.	
Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych i współpraca z organizacjami pozarządowymi	149
I. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych w ujęciu prawnym i praktycznym	149
1. Wprowadzenie	149
2. Podstawy prawne funkcjonowania GKRPA	150
3. Status prawny GKRPA.....	156
4. Analiza praktyki działania GKRPA	161
5. Kierunki zmian i propozycje <i>de lege ferenda</i>	165
Zakończenie	167

Bibliografia	173
A. Literatura	173
B. Akty prawne	180
C. Inne.....	182
D. Orzecznictwo.....	183
E. Strony internetowe	188

AUTORZY

Katarzyna Biskup-Grabowska	IV
Zbigniew Bukowski, Adrian Misiejko	I.III
Tomasz Bojar-Fijałkowski	III.III.3
Miłosz Chruściel	II.III
Anna Folgier	II.IV
Michał Kiedrzynek	II.VI
Ewelina Kuczkowska	III.I
Przemysław Kuczkowski	II.I, II.II, II.V
Adrian Misiejko	I.I., I.II
Małgorzata Szalewska	III.II, III.III.1, III.III.2

WSTĘP

Problem nadużywania alkoholu przez osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zjawiskiem badanym na przestrzeni lat¹. Nie budzi wątpliwości, że zjawisko to wiąże się z istotnymi kosztami społecznymi, zdrowotnymi oraz gospodarczymi, których dokładne oszacowanie jest co najmniej trudne ze względu na ich złożony i rozproszony charakter. Wymaga to bowiem uwzględnienia zarówno kosztów prywatnych ponoszonych przez jednostkę, jak i kosztów publicznych finansowanych z zasobów budżetu państwa oraz budżetów samorządów lokalnych².

Współczesne podejście do zdrowia publicznego zakłada, że problemy związane z alkoholem nie ograniczają się wyłącznie do osób uzależnionych, lecz powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście społecznym. W wielu krajach, w tym także w Polsce, spożywanie alkoholu stanowi element głęboko zakorzenionej tradycji i jest powszechnie akceptowalnym składnikiem życia towarzyskiego. Choć nadmierna konsumpcja alkoholu wiąże się z poważnymi konsekwencjami zdrowotnymi, zarówno fizycznymi, jak i psychicznymi, pozostaje ono trwałym i powszechnie akceptowalnym elementem życia społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że nadmierne spożywanie alkoholu wpływa destrukcyjnie nie tylko na życie jednostki, ale też na funkcjonowanie społeczeństwa jako całości. Dlatego też państwo, w szczególności stanowiąc lub umożliwiając stanowienie aktów prawnych, podejmuje działania ograniczające i łagodzące skutki tego zjawiska. Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi w Polsce mają długą historię, obejmującą swym zakresem zarówno rozwiązania administracyjnoprawne, jak i penalne.

Autorzy niniejszej monografii podjęli się przeprowadzenia badań dogmatycznoprawnych w zakresie, w jakim ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholo-

¹ Zob. raporty z badań Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom – wcześniej Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, <https://kcpu.gov.pl/statystyki-i-raporty/raporty-z-badan/> [dostęp: 25.06.2025].

² W.S. Zgliczyński, *Alkohol jako wyzwanie dla zdrowia publicznego w Polsce*, „Infos” 2024, nr 9, s. 1 [dostęp: 25.06.2025].

lizmowi³ odnosi się do kluczowych zadań gminy i kompetencji jej organów. Dążono do odpowiedzi na pytania o zakres samodzielności podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w tej kwestii, mając na uwadze szczególny charakter wartości chronionych przez ustawodawcę oraz perspektywę ingerencji władzy publicznej w sferę istotnych praw i wolności obywatelskich. W tym celu podjęto się w szczególności analizy przepisów upoważniających do wydawania aktów prawa miejscowego oraz innego rodzaju aktów prawnych, a także do wydawania aktów stosowania prawa w sensie ścisłym. Podjęto również zagadnienia ustrojowe, w tym dotyczące szczególnego rodzaju struktury, jaką jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych.

Oprócz zrealizowania celów naukowych autorzy mają nadzieję, że postawione tezy będą przydatne również praktykom, a w szczególności pracownikom samorządowym odpowiedzialnym za realizację zadań przewidzianych przepisami u.w.t.p.a. Jest to istotne zwłaszcza w perspektywie wzmożonego zainteresowania opinii publicznej zagadnieniami przeciwdziałania alkoholizmowi przez gminę, w tym głośniejszych w ostatnim czasie ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm. (dalej: u.w.t.p.a.).

ROZDZIAŁ I.

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE ZADANIA WŁASNE GMINY W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA ALKOHOLIZMOWI I WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI ORAZ FORMY ICH REALIZACJI

I. Wprowadzenie

Odpowiednie określenie zadań publicznych oraz form ich realizacji stanowi jeden z punktów wyjścia dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym, działającym w oparciu o zasadę legalizmu. Choć – co oczywiste – nawet najlepiej wypracowane konstrukcje prawne nie są w stanie zagwarantować osiągnięcia celów ustawodawcy, to błędy w tym zakresie mogą przyczyniać się m.in. do podważenia efektywności działań administracji czy marnotrawienia zasobów publicznych.

Jest to istotne, zwłaszcza że od lat sygnalizuje się zjawiska fragmentaryzacji i inflacji prawa administracyjnego⁴. Utrudnia to tworzenie spójnych koncepcji teoretycznych, które mogłyby wspomagać proces wykładni i tym samym zwiększać bezpieczeństwo prawne funkcjonowania tak jednostek, jak i struktur samorządowych. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście tych sfer działania administracji, które bezpośrednio dotyczą tak istotnych dóbr chronionych prawem, jak ochrona zdrowia czy wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozpoczęcie analiz od kwestii zadań i form działania uregulowanych na gruncie u.w.t.p.a. jest o tyle istotne, że daje możliwość odkodowania

⁴ Jak wskazała I. Lipowicz: „Należy za J. Langrodem postawić pytanie, czy sama aktywność państwa może rozsadzić ramy pojęciowe. Przed laty przeważał pogląd, że nie jest to możliwe. Obecna skala inflacji prawa, często chaotycznej aktywności państwa w warunkach pandemii, nie pozwala już na tak optymistyczne stwierdzenie. Mnożą się pojęcia wprowadzane przez prawodawcę, których wartość dogmatyczna jest niejasna i wymaga dalszych badań” (*Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 2, s. 32).

zamysłu ustawodawcy co do roli gminy w systemie przeciwdziałania alkoholizmowi i wychowania w trzeźwości. Daje to szansę na wyciągnięcie bardziej interesujących wniosków szczególnych w odniesieniu do analizy szczegółowych przepisów kompetencyjnych.

II. Zadania własne gminy

1. Wprowadzenie

Dyskusja nad zagadnieniem zadań publicznych może być prowadzona na różnych poziomach – przede wszystkim ogólnym, gdzie kluczowe znaczenie mają m.in. kwestie filozoficznoprawne, oraz szczególnym, dotyczącym konkretnych zadań. W tym ostatnim przypadku, w obecnych uwarunkowaniach rozczłonkowania i multiplikacji źródeł prawa administracyjnego, rozważania nierzadko zbliżają się do kazuistycznej analizy przepisów regulujących stosunkowo niewielką sferę działania administracji. Jednak w każdym przypadku dyskurs o zadaniach publicznych powinien być prowadzony z uwzględnieniem zagadnienia dobra wspólnego, przekraczającego ściśle rozumiane interesy indywidualne (choć jednocześnie nie wyklucza obejmowania przez zadania publiczne wielu tego rodzaju interesów)⁵.

Sposoby formułowania przepisów dotyczących kierunków działania podmiotów i organów publicznych nie są ujednocicone, co nie pozostaje obojętne z perspektywy wykładni prawa. Może bowiem powstać pytanie, czy w przypadku danego aktu prawnego ogólnie określony obowiązek można już uznać za zadanie publiczne j.s.t., czy też nie. W doktrynie z jednej strony sygnalizuje się m.in. różnice między celami a zadaniami występujące na gruncie prawa publicznego⁶, a z drugiej

⁵ D. Wacinkiewicz, *Kilka uwag na temat pojmowania „zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, SIP Lex; A. Misiejko, *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*, Warszawa 2023, s. 196.

⁶ Z. Cieślak stwierdził: „Stosunkowo duża zgodność odnosi się do prakseologicznego rozumienia «zadania» – jest to stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. «Cel» natomiast wydaje się być kategorią kierunkową oznaczającą

strony można też spotkać stanowiska, które nie czynią tego rodzaju dystynkcji⁷.

W piśmiennictwie postawiono – skądinąd doniosłą – tezę, że: „zadania publiczne stanowiące przedmiot działalności gminy, bez względu na charakter kryterium ich wyodrębnienia, stanowią ontologiczną i pozytywnoprawną podstawę, a także bezpośredni cel bytu normatywnego i rzeczywistego gminy”⁸. Nie ułatwia to znalezienia różnic między „zadaniami” a „celami”. Analiza przepisów u.s.g. prowadzi do wniosku, że relacja używanych na jej gruncie określeń „cel” i „zadanie” jest płynna. Przykładowo art. 9 ust. 4 u.s.g. stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Również w ustawach szczególnych możemy spotkać się z różnymi ujęciami tego problemu⁹. Prowadzi to do wniosku, że ewentualne rozróżnianie „celu” i „zadania”

dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Poza tym zadanie i cel łączy się powszednie z jakimś konkretnym podmiotem. Relacja znaczeniowa «celu» i «zadania» sprowadza się do relacji «tego, co ma być osiągnięte w przyszłości» do «tego, co ma być realizowane teraz» (*Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 83). Z nowszych opracowań zob. G. Spor, *O rozróżnianiu celów i zadań w prawie publicznym* [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martyusza*, Warszawa 2022, SIP Lex.

⁷ B. Dolnicki wskazał, że: „W literaturze przyjmuje się, iż ustawodawca poprzez termin «zadania» wskazuje w sposób ogólny cele, które ma osiągnąć w swej działalności samorząd lub określone kierunki działań, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do samorządu. Zadanie to normatywny obowiązek działania nakierowanego na realizację jakiejś wartości, którego adresatami są organy administracji, a nie obywatele. Zadanie to obowiązek podjęcia przez organ administracji publicznej w określonych okolicznościach określonych czynności» (*Pojęcia zakresu działania, zadań, właściwości oraz kompetencji* [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 490).

⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Art. 7* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, SIP Lex.

⁹ Np. zgodnie z art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) minister lub kierownik urzędu centralnego administracji rządowej może przekazać jednostce samorządu terytorialnego, na jej wniosek, państwową instytucję kultury w celu

nie wiąże się z używaniem przez ustawodawcę tych określeń wprost w przepisach, lecz z próbą doktrynalnego kategoryzowania przepisów formułujących ogólne obowiązki gminy.

Na potrzeby prowadzonej dalej analizy – tj. badania zagadnień zadań własnych gminy – należy zatem przyjąć założenie, że posługiwanie się przez ustawodawcę naprzemiennie określeniami „cel” (lub analogicznymi uznawanymi za bardziej „ogólne”) i „zadanie” nie może być traktowane automatycznie jako mające doniosłe skutki co do kształtowania zakresu działania gminy. Wydaje się bowiem, że zakres ów może być kształtowany zarówno przez wyznaczanie zadań o charakterze ogólnym (odpowiadających definicji celu), jak i zadań szczegółowych (odpowiadających definicji zadania we wspomnianym ujęciu). Każde z nich może stanowić podstawę prawną do podejmowania (niektórych) działań przez organy j.s.t., a niekiedy także przewidywać obowiązek podejmowania tych działań.

W literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że j.s.t. (a więc i gminy) nie mają innych zadań niż zadania publiczne¹⁰. Zadania j.s.t., zgodnie z Konstytucją RP, dzielą się na własne i zlecone, choć kryteria tego podziału – poza formalnym (tj. wyraźnym rozstrzygnięciem przez ustawodawcę) – budzą kontrowersje¹¹. Należy zaaprobować stanowisko, zgodnie z którym wyznaczenie określonego zadania jako własnego powinno wiązać się z zapewnieniem gminom istotnego zakresu samodzielności przy jego realizacji, w tym również w doborze form tej realizacji¹².

Na gruncie ustaw ustrojowych podstawowe znaczenie dla określenia zadań gminy mają art. 6 i 7 u.s.g. Pozwalają one przypisać gminie określone sprawy, którymi ma się ona zajmować. Sprawy te – co najmniej

wykonywania zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie działalności kulturalnej. Przekazanie następuje w drodze umowy.

¹⁰ B. Dolnicki, *Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej* [w:] G. Łaszczycza (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, Warszawa 2024, SIP Lex; zob. również A. Misiejko, *Zakres zadań...*, s. 202.

¹¹ M. Szewczyk, *Samodzielność samorządu terytorialnego* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, SIP Lex.

¹² *Ibidem*.

w zakresie zadań własnych – mogą być rozumiane jako wyznaczające „pewną sferę, w ramach której muszą lub mogą poruszać się organy gminy celem zaspokajania potrzeb członków wspólnoty”¹³. Gmina nie może wykraczać poza ową sferę, choć konsekwencje tego rodzaju naruszeń (lub ich brak) mogą być różne, zależnie od tego, na czym polega owo działanie¹⁴.

Nie istnieje jednolity wzorzec legislacyjny formułowania przepisów dotyczących zadań publicznych j.s.t., przez co kwestia ich następczej kwalifikacji jako zadań własnych lub zleconych może budzić wątpliwości¹⁵. Następnie, w przypadku zakwalifikowania zadań jako własne, mogą pojawić się wątpliwości co do uznania ich za obligatoryjne albo fakultatywne¹⁶. Wydaje się, że w tym ostatnim zakresie należy przychylić się do tezy, że: „Analizując przepisy prawa materialnego nakładające na gminę zadania, można stwierdzić, iż o obowiązku ich realizacji decyduje nie tylko nazwanie określonych zadań wprost przez ustawodawcę zadaniami obowiązkowymi, ale również redakcja przepisów”¹⁷. W tym ostatnim przypadku należy jednak zachować ostrożność, by nie doszło do wykreślenia zbyt szerokiego kręgu zadań obowiązkowych. Możliwe jest bowiem, że nie tyle realizacja całego zadania własnego jest obowiązkowa, co w ramach realizacji określonego zadania ustawodawca wymaga podjęcia jakichś działań (np. podjęcia uchwały) oraz pozostawia w sferze dobrowolności podejmowanie (lub niepodejmowanie) całego spektrum innego rodzaju działań.

Przyjęcie tych założeń oraz zidentyfikowanie potencjalnych problemów interpretacyjnych wyznacza pewne kierunki działań badawczych, umożliwiających pogłębioną analizę przepisów u.w.t.p.a. odnoszących się do zadań gmin.

¹³ A. Misiejko, *Zakres zadań...*, s. 243-244.

¹⁴ Np. czy byłaby to próba działania w formach władczych, czy niewładczych, np. cywilnoprawnych.

¹⁵ Zob. T. Moll, *Art. 7* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 183.

¹⁶ W odniesieniu do przepisów u.w.t.p.a. zob. B. Jaworska-Dębska, *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi* [w:] S. Płażek, M. Stec (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, SIP Lex.

¹⁷ T. Moll, *Art. 7*, s. 209.

2. Zadania gmin na gruncie u.w.t.p.a.

Rozpoczęcie analiz od preambuły u.w.t.p.a.¹⁸ umożliwi zidentyfikowanie niektórych wartości, które stały za wprowadzeniem tej ustawy¹⁹, jednak nie pozwala jeszcze na zidentyfikowanie konkretnych celów i obowiązków administracji publicznej²⁰. Nie ma jednak wątpliwości, że wynikają one z dalszych przepisów ustawy i służą realizacji wartości wyrażonych w preambule²¹.

Ustalenie zakresu zadań publicznych gminy na gruncie u.w.t.p.a. jest istotne, gdyż stanowi punkt wyjścia dla pogłębionej analizy przepisów o kompetencjach jej organów.

2.1. Zróżnicowanie zadań publicznych na gruncie u.w.t.p.a.

Obowiązki organów administracji publicznej wynikają już z art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a. Stanowi on, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz

¹⁸ „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje”.

¹⁹ I. Niżnik-Dobosz stwierdziła, że: „Ze sformułowania podnoszącego przez ustawodawcę, że *«Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje:»* – wynika przede wszystkim znormatywizowanie, spożytywizowanie samej trzeźwości i życia obywateli w trzeźwości przez jednoznaczne wskazanie ich jako prawem chronionych akceptowanych wartości prawnych. Jednocześnie ustawodawca wskazuje na związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wskazanymi wartościami a wartością, jaką jest moralne i materialne dobro Narodu, co ma znaczenie dla rozumienia *ratio legis* ustawy. Warto także zauważyć, że ustawodawca ustawił w korelacji obywateli i naród, z czego wynika, że określone zaniechania w życiu ze strony obywateli i dostrzeżenie przez nich wartości, jaką jest trzeźwość, mają znaczenie dla całej wspólnoty, do której przynależą, a którą ustrojodawca i ustawodawca nazywają narodem” (*Ogólne* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el. 2022, pkt 7).

²⁰ Ewentualnie można przyjąć (nawiązując do niektórych ze wspomnianych już poglądów), że preambuła wyraża „cel” działań m.in. gmin, ale nie kreuje jeszcze ich zadań.

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 11 grudnia 2019 r., II GSK 1316/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

Należy przyjąć, że przepis ten kreuje zadania publiczne, choć dość ogólnie określa organy, które mają je realizować.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.w.t.p.a. organy, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a., popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji. Artykuł 1 ust. 3 u.w.t.p.a. stanowi natomiast, że organy, o których mowa w art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a., współdziałają też z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania *alkoholizmowi*.

Przepisy te mają zatem charakter instrumentalny wobec zadań określonych w art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a.

Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a. zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności poprzez:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu;
- 2) działalność wychowawczą i informacyjną;
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju;
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;
- 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;
- 7) przeciwdziałanie przemocy domowej;
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej²².

²² Art. 1 ust. 2 u.w.t.p.a. stanowi, że zadania, o których mowa w ust. 1, są realizowane zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1

Natomiast art. 2 ust. 2 u.w.t.p.a. stanowi, że zadania, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a., są realizowane zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 oraz z 2023 r. poz. 1718).

Choć ustawodawca wskazuje, że art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a. określa sposób realizacji zadań, to wydaje się, że od strony teoretycznej (także w świetle literalnego brzmienia art. 2 ust. 2 u.w.t.p.a.) należy rozumieć to raczej jako zespół zadań szczegółowych, które mogą być realizowane przez różnorodne działania²³. Ponadto wydaje się, że „polityka społeczna”, o której mowa we wprowadzeniu do wyliczenia, nie jest rodzajem dokumentu, lecz polityką rozumianą jako realizacja pewnych założeń (sformalizowanych i niesformalizowanych), w przypadku j.s.t. ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej²⁴.

Należy zgodzić się z poglądem, że przepisy art. 1 i 2 u.w.t.p.a. mają znaczenie normatywne i nie są przepisami pustymi²⁵.

W kolejnych przepisach znajdują się regulacje dotyczące zadań wskazanych organów i podmiotów, w tym j.s.t. Inaczej niż np. na gruncie ustawy o pomocy społecznej ustawodawca nie sformułował rozbudowanych katalogów zadań gmin, powiatów i województw w następujących po sobie jednostkach redakcyjnych. Sposób formułowania zadań poszczególnych poziomów samorządu jest zróżnicowany. Ustawodawca

ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 oraz z 2023 r. poz. 1718).

²³ Wniosek taki potwierdza również wykładnia systemowa z uwzględnieniem art. 2 u.p.n., który określa analogiczny katalog, którego elementy zostały wprost określone przez ustawodawcę jako „zadania”.

²⁴ I. Niżnik-Dobosz stwierdziła, że: „Odpowiednie kształtowanie polityki społecznej z perspektywy działania organów administracji publicznej zgodnie z prawem oznacza, że korzystając z wszelkich form działania, jakie im przypisuje komentowana ustawa, powinny odpowiednio, czyli adekwatnie i zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem, realizować kierunki działania, o jakich jest mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1–8 u.w.t.p.a. Równolegle w tych przypadkach, kiedy w ich kompetencjach znajduje się upoważnienie i obowiązek przygotowywania i wprowadzania do obrotu prawnego aktów polityki administracyjnej, akty te powinny także realizować kierunki, o jakich stanowi art. 2 ust. 1 pkt 1–8 u.w.t.p.a.” (*Art. 2 [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu..., pkt 2).*

²⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Art. 1 [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu..., pkt 6.*

reguluje działalność organów województw w art. 4 u.w.t.p.a. poprzez wyraźne odwołanie do art. 1 i 2 u.w.t.p.a., a o „zadaniach własnych województw” stanowi wprost w art. 9 ust. 2 u.w.t.p.a.²⁶ Zadania gmin określa wyraźnie w art. 4¹ ust. 1 oraz art. 18^{1a} u.w.t.p.a. Natomiast w sąsiednich jednostkach redakcyjnych nie ma mowy o zadaniach powiatu. Wyraźne odniesienie się do zadań tej j.s.t. znajdziemy dopiero w art. 39 u.w.t.p.a.²⁷

Jest to swoista zapowiedź trudności, jakie wiążą się z ustaleniem zakresu zadań własnych gminy.

Zestawienie art. 1 i 2 u.w.t.p.a. z katalogiem zadań własnych gminy z art. 7 ust. 1 u.s.g. pozwala na dostrzeżenie podobieństw. Przykładowo zadania własne gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g., obejmują sprawy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niewątpliwie jest to powiązane z obowiązkiem określonym w art. 1 ust. 2 u.w.t.p.a.

Przechodząc do próby ustalenia zakresu zadań własnych gminy na gruncie u.w.t.p.a., należy wskazać, że zostały one wprost określone w kolejnych przepisach ustawy. Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą domową;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania

²⁶ Ponadto art. 9³ ust. 2 u.w.t.p.a. stanowi, że zarządy województw mogą zlecać, w drodze porozumień, jednostkom samorządu powiatowego zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywać środki finansowe na ich realizację.

²⁷ Wcześniej, w art. 22 ust. 2 u.w.t.p.a., jest mowa o kompetencji do tworzenia i prowadzenia niektórych podmiotów leczniczych udzielających świadczeń w zakresie leczenia odwykowego.

- problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
 - 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 131 i 15 u.w.t.p.a. oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
 - 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej²⁸.

Zestawienie art. 1, 2 oraz 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. pozwala na stwierdzenie, że nie różnią się one od siebie istotnie z uwagi na sposób sformułowania. Nie da się w sposób uzasadniony stwierdzić, że np. art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a. określa „cele”, a dopiero art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. „zadania”²⁹. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt utrzymania przez ustawodawcę elementów pierwotnej struktury u.w.t.p.a. z momentu jej wejścia w życie³⁰, w której następnie (w 1996 r.) zmieniono brzmienie art. 4 oraz dodano art. 4¹ u.w.t.p.a.

W tym miejscu należy rozważyć kwestię podziału zadań publicznych w ramach samorządu terytorialnego. Choć art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a. stanowi ogólnie o obowiązkach m.in. organów jednostek samorządu terytorialnego (a więc teoretycznie wszystkich poziomów samorządu), to w art. 4 ust. 1 u.w.t.p.a. ustawodawca wskazał, że to samorząd województwa realizuje zadania określone w art. 1 i 2 u.w.t.p.a.

Pojawia się więc pytanie, czy wyraźne zastrzeżenie realizacji zadań określonych w art. 1 i 2 u.w.t.p.a. przez samorząd województwa uniemożliwia przypisanie ich (na poziomie lokalnym) także do zadań gminy. Wydaje się, że nie. Sposób sformułowania art. 4 ust. 1 u.w.t.p.a.

²⁸ Opis ten nie odpowiada formalnej systematyce ust. 1, gdyż pkt 4 wyczerpania został uchylony.

²⁹ Zwłaszcza że w art. 4 ust. 1 u.w.t.p.a. ustawodawca wprost stanowi o realizacji przez samorząd województwa zadań, o których mowa w art. 1 i 2 u.w.t.p.a., o czym więcej dalej.

³⁰ Czyli z okresu PRL, w którym nie istniał rzeczywisty samorząd terytorialny i funkcjonowały struktury rad narodowych.

wyraźnie nawiązuje tylko do jednej z form prawnych realizacji zadań – tj. wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W konsekwencji z przepisu tego nie wynika zastrzeżenie wyłącznej właściwości samorządu województwa w zakresie zadań przypisanych ogólnie do samorządu terytorialnego w art. 1 i 2 u.w.t.p.a., lecz wskazanie, że samorząd ten realizuje swoje zadania za pomocą określonego aktu polityki publicznej.

Z systemowego punktu widzenia (mając na uwadze m.in. art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a.) optymalnym rozwiązaniem wydaje się wykładnia art. 4¹ ust. 1 w zw. z art. 1 i 2 u.w.t.p.a. – tak, aby zakres zadań własnych gminy nie został bezzasadnie zawężony. W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych można natomiast znaleźć tezy świadczące o tym, że przepisy art. 1 i 2 u.w.t.p.a. mają znaczenie przy wykładni przepisów regulujących wykonywanie zadań własnych³¹. Przykładowo NSA w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r., II GSK 1316/19³², stwierdził, że kompetencje uchwałodawcze rady gminy służą realizacji zadań z art. 1 i 2 u.w.t.p.a. Natomiast w wyroku z dnia 21 maja 2020 r., sygn. II GSK 142/20, NSA podkreślił znaczenie art. 1 i 2 u.w.t.p.a. przy wykładni tych przepisów kompetencyjnych³³.

³¹ G. Krawiec w kontekście tez wynikających z orzecznictwa, stwierdził, że: „Realizacja zadań z art. 2 ust. 2 AlkU ma więc ścisły związek z dalszymi przepisami ustawy, w których zawarto kompetencje organów do stanowienia i stosowania prawa w zakresie «spraw alkoholowych»: tak więc np. uchwały rad gmin wydane na podstawie AlkU powinny realizować cele tej ustawy, czyli m.in. przyczyniać się do ograniczania dostępności alkoholu. Usytuowanie (położenie) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w zbyt małej odległości od obiektów chronionych nie przyczynia się do realizacji celów AlkU. Zadania określone w art. 2 AlkU ograniczają więc swobodę gminy w zakresie tworzenia prawa dotyczącego «sfery alkoholowej»” (*Art. 2 [w:] Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021, SIP Legalis, pkt 10).

³² www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³³ Legalis nr 2390615. Sąd wskazał, że: „Nie ulega wątpliwości, że określonym w art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości podstawowym celem tego aktu prawnego jest – adresowane do organów administracji rządowej i samorządowej – wymuszanie zmian w zakresie spożycia napojów alkoholowych przez jego ograniczenie i kształtowanie polityki społecznej w przedmiotowym zakresie według określonego art. 2 ust. 1 pkt 1–8 ustawy wzorca zadaniowego mającego kompleksowy i strategiczny charakter. Co wymaga podkreślenia, działaniom wymienionym w tym przepisie ustawodawca przydał znaczenie szczególne, wymieniając

Z art. 1 i 2 u.w.p.t. wynikają zatem bardziej i mniej ogólne wytyczne ustawodawcy. W konsekwencji powinny być one uwzględnione w toku wykładni pozostałych przepisów o zadaniach i formach działania gmin i ich organów. Konsekwencją tego jest ograniczenie samodzielności gmin z uwagi na szczególnie istotne dla ustawodawcy wartości.

Sposób sformułowania katalogu zadań własnych gminy – z wykorzystaniem „w szczególności” – skutkuje jego otwartym charakterem. Nie budzi większych wątpliwości, że obejmuje on także szereg innych spraw niż te, które zostały w nim wymienione. Natomiast te zadania, które zostały w nim wymienione wprost, można powiązać z innymi zadaniami własnymi gminy³⁴. Zestawiając art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. z art. 7 ust. 1 u.s.g., można zauważyć powiązania z takimi zadaniami własnymi gminy, jak zadania w zakresie edukacji publicznej³⁵, kultury fizycznej³⁶ czy współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁷.

Co więcej, niektóre z zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. są wprost powiązane z zadaniami lub działaniami określonymi w ustawach odrębnych.

Już z art. 4¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. wynika powiązanie ww. zadań z zadaniami dotyczącymi przeciwdziałania narkomanii. Te ostatnie

wśród nich m.in. ograniczanie dostępności alkoholu (pkt 4). Tak sformułowanego zadania, wpisującego się zresztą w określony art. 1 ust. 1 ustawy jej cel zasadniczy, nie można rozumieć inaczej, niż jako potrzebę tworzenia warunków, które będą wpływały na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i sprzyjać będą wychowaniu w trzeźwości. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wszystkie działania określające te warunki, a więc zarówno liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, związana z zezwoleniami liczba punktów handlowych, jak też ich rozmieszczenie, a więc usytuowanie punktu sprzedaży na danym terenie i odległość pomiędzy punktami, mają bezpośredni i zasadniczy wpływ na dostępność alkoholu na danym terenie, wpływając tym samym na ocenę relacji podejmowanych działań w stosunku do ustawowego celu ograniczenia spożycia alkoholu i wychowania w trzeźwości”.

³⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Art. 4¹ [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu...*, pkt 6.

³⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. w zw. z m.in. art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.).

³⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.

³⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g. w zw. z m.in. art. 4 ust. 1 pkt 32 oraz 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

uregulowane zostały odrębną ustawą³⁸ i w znacznej mierze stanowią odpowiedniki zadań przewidzianych w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. Należy jednak zauważyć, że art. 10 ust. 1 u.p.n. nie zawiera sformułowania „w szczególności”, więc wynikający z niego katalog ma charakter zamknięty³⁹.

Natomiast w art. 4¹ ust. 1 pkt 7 u.w.t.p.a. mowa jest o wspieraniu zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁴⁰ centrum integracji społecznej, na zasadach określonych w ustawie, może być tworzone m.in. przez jednostkę samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej oraz samorządowego zakładu budżetowego. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy m.in. gmina może prowadzić klub integracji społecznej.

Choć wspomniane powiązania nie są niczym nadzwyczajnym – zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej z natury rzeczy jest wielowymiarowe – należy zachować pewną ostrożność przy wykładni przepisów o zadaniach własnych gminy wynikających z u.w.t.p.a. Będzie miała ona bowiem znaczenie choćby dla zakresu programu

³⁸ Jak stanowi art. 10 ust. 1 u.p.n. przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

³⁹ Wniosek ten potwierdza literatura przedmiotu: K. Łucarz, A. Muszyńska, *Art. 10 [w:] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, SIP Lex, pkt 1; A. Ważny, *Art. 10 [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, A. Ważny, Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, LEX/el. 2022, SIP Lex, pkt 1.

⁴⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 83 ze zm. (dalej: u.z.s.).

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomani (a w konsekwencji – także dla określenia zadań, które mogą być finansowane zgodnie z art. 18² u.w.t.p.a.). Przykładowo wyrok NSA z dnia 20 marca 2018 r., sygn. II GSK 3354/17⁴¹ wzmacnia tezę, że choć z art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. wynika otwarty katalog zadań własnych gminy, to nie obejmuje on działań jedynie luźno związanych z celami u.w.t.p.a. Na gruncie omawianych przepisów nie ma to znaczenia wyłącznie teoretycznego. W przypadku u.w.t.p.a. konsekwencją naruszeń w tym zakresie może być interwencja organów nadzoru lub sądów administracyjnych⁴².

Należy w związku z tym uznać, że choć zadania gminy mogą wynikać z różnych przepisów u.w.t.p.a., to szczególne znaczenie mają zadania wynikające z art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. To te zadania są bowiem realizowane w postaci gminnego programu, a z kolei jego realizacja może być finansowana ze środków określonych w art. 18² u.w.t.p.a.

Uzupełniając ten wątek, można wskazać na wątpliwości co do tego, które zadania gminy mogą być finansowane ze środków, o których mowa w art. 9³ ust. 4 u.w.t.p.a.⁴³ Ustawodawca nie odesłał w nim bowiem do gminnego programu, lecz wskazał na „działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. W literaturze stwierdzono, że środki te powinny być wykorzystane na działania określone w programie⁴⁴. Wydaje się jednak, że – kierując się podstawową dyrektywą wykładni – nie można ograniczać samodzielności gminy w zakresie, w jakim w sposób wyraźny nie uczynił tego prawodawca. Potwierdza to również uzasadnienie projektu ustawy dodającej art. 9³ u.w.t.p.a., zgodnie z którym „Wpływy z opłat stanowiące dochód gminy będą przeznaczane na działania mające na celu realizację lokalnej międzysek-

⁴¹ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

⁴² Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 8 stycznia 2020 r., II GSK 1330/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dotyczący stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie gminnego programu.

⁴³ W zakresie stanowisko Regionalnych Izb Obrachunkowych zob. M. Stachura, A. Misiejko, *Na co można przeznaczyć wpływy z opłaty malpkowej?*, prawodla-samorzadu.pl/2024-03-01-na-co-mozna-przeznaczc-wplywy-z-oplaty-malpkowej/

⁴⁴ M. Koszowski, *Art. 9³ [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu..., pkt 7.*

torowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu (zatem zadania własne samorządu gminy związane np. z polityką społeczną, zdrowotną lub inne działania związane z profilaktyką lub rozwiązywaniem problemów związanych ze spożyciem alkoholu) (...)"'. W konsekwencji zakres zadań, na które można wydatkować te środki, należy uznać za szerszy niż te, które mogą zostać ujęte w gminnym programie, choć wciąż nie może oznaczać to dowolności i abstrahowania od pozostałych przepisów u.w.t.p.a.⁴⁵

Z u.w.t.p.a. nie wynika jednoznacznie, czy określone w niej zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, czy fakultatywny. W literaturze wskazano, że na obowiązkowy charakter zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. wskazuje „redakcja” przepisu i użycie sformułowania „w szczególności”⁴⁶. Ten argument należy odrzucić. Sformułowanie „w szczególności” służy jedynie przykładowemu wymienieniu zadań szczegółowych, które mogą być zarówno obligatoryjne, jak i fakultatywne. Natomiast B. Jaworska-Dębska stwierdziła – odmiennie – że zadania własne gmin na gruncie u.w.t.p.a. mają charakter wyłącznie zadań fakultatywnych⁴⁷.

Może się wydawać, że obligatoryjność zadań własnych wynika z zestawienia art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. z katalogiem zadań określonym w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. Skoro bowiem rada gminy ma obowiązek uchwalić gminny program⁴⁸, to zadania, które ów program obejmuje z mocy ustawy, także mają charakter obowiązkowy. Jednak stanowisko to nie może się ostać. Katalog – jak już wskazano – ma charakter otwarty. Przyjęcie tezy o obligatoryjności zadań z art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. oznaczałoby, że gmina jest zobowiązana także do realizacji wszelkich niesprecyzowanych zadań, które mieszczą się w tym katalogu. Nie wydaje się zaś, by katalog zadań obowiązkowych mógł mieć charakter otwarty⁴⁹. Ponadto art. 4¹ ust. 1 pkt

⁴⁵ Por. przykładowe stanowiska RIO: pismo prezesa RIO we Wrocławiu z dnia 30 maja 2025 r., znak: P.WR.54.20.2025, <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/>; pismo prezesa RIO w Opolu z dnia 18 grudnia 2024 r., znak: NA.III-422-46/2024, bip.rio.opole.pl; pismo prezesa RIO w Bydgoszczy z dnia 24 kwietnia 2023 r., RIO-NR.N-432-9/2023, <https://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/>.

⁴⁶ I. Niżnik-Dobosz, *Art. 4¹, pkt 10*.

⁴⁷ B. Jaworska-Dębska, *Charakter i konstrukcja...*

⁴⁸ Co wynika choćby z konieczności ujęcia w programie zasad wynagradzania członków komisji.

⁴⁹ Zwłaszcza jeżeli ustawodawca wprost nie określił tych zadań jako obligatoryjnych.

7 u.w.t.p.a. stanowi o zadaniach obejmujących wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej. Zgodnie z przytoczonym już art. 18 ust. 1 u.z.s. m.in. gmina może prowadzić klub integracji społecznej. Trudno pogodzić ze sobą możliwość prowadzenia z obligatoryjnością.

Z drugiej strony poczynione dotychczas ustalenia w zakresie art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a.⁵⁰ sugerują, że co najmniej w zakresie, w jakim art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. pokrywa się z zakresem art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a., zadania własne gmin mają charakter obowiązkowy.

Można zatem wyprowadzić następujący wniosek: organy gminy mają obowiązek podejmowania działań określonych w art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a., ale nie jest to równoznaczne z koniecznością realizacji wszystkich zadań, które mieszczą się w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. W tym ostatnim zakresie ustawodawca poprzestał na wskazaniu kompetencji, z których organy gminy mają obowiązek skorzystać (np. uchwalanie planów czy powołanie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych). Uchwalając program, rada gminy sama określa, które zadania określone w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. będą realizowane. Oznacza to, że na gruncie u.w.t.p.a. mamy do czynienia ze swoistym połączeniem zadań obowiązkowych i fakultatywnych. Ponadto co najmniej dyskusyjne wydaje się, by nieujęcie określonego zadania w gminnym programie w sposób absolutny wykluczało jego realizację. Dotyczy to np. tworzenia jednostek na podstawie przepisów u.z.s. Może natomiast powstać problem z finansowaniem ich ze środków ściśle powiązanych z treścią gminnego programu.

2.2. Zadania własne gminy na gruncie u.w.t.p.a. a potrzeby wspólnoty samorządowej

Prawne ujęcie zadań własnych gminy wiąże się z określeniem przez ustawodawcę potrzeb wspólnoty samorządowej⁵¹. Wówczas celem gminy staje się ich zaspokajanie. Nie budzi większych wątpliwości, że jednostki – zarówno indywidualnie, jak i z uwagi na życie w zbiorowości – odczuwają potrzeby związane ze spożywaniem alkoholu.

⁵⁰ Który wyraźnie formułuje obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego.

⁵¹ A. Misiejko, *Zakres zadań...*, s. 234-236.

Co naturalne, zależy im wówczas na możliwości realnego uzyskania pożądanego dobra. Jednocześnie jednostki – zarówno indywidualnie, jak i w związku z życiem w społeczności – odczuwają również potrzeby związane z zabezpieczeniem ich przed skutkami nadużywania alkoholu. I to właśnie zaspokajanie tych ostatnich (a nie faktycznych potrzeb dotyczących spożywania alkoholu) ustawodawca wyraźnie zaliczył do zadań własnych gmin.

Precyzyjne podjęcie tematu – choć może być kontrowersyjne – rodzi pytanie o dopuszczalność powiązania spożywania alkoholu z realizacją jakichkolwiek zadań publicznych gminy. Nie jest bowiem niczym nadzwyczajnym prowadzenie przez podmioty samorządowe (zwłaszcza spółki handlowe utworzone przez j.s.t.) działalności gospodarczej, której elementem jest sprzedaż napojów alkoholowych. Przyjmując założenie, że wszelka działalność podmiotów samorządowych powinna stanowić realizację zadań publicznych, rodzi się pytanie o zgodność tego rodzaju aktywności z wyraźnie określonymi zadaniami z u.w.t.p.a.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że ustawodawca nie nakłada na gminy obowiązku promowania całkowitej abstynencji, ani tym bardziej nie przyznaje jej kompetencji do wprowadzania jakiegoś rodzaju prohibicji⁵². W konsekwencji pojawia się pytanie, czy na gruncie obowiązujących regulacji prawa samorządowego istnieje przestrzeń, w której przy wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej (zwłaszcza poza sferą użyteczności publicznej) dopuszczalne byłoby uboczne realizowanie działań związanych ze sprzedażą alkoholu (np. przez spółki, w których gmina jest jedynym udziałowcem). Kwestia ta wymaga jednak pogłębionych badań.

⁵² Nawet, jeżeli w przekazie medialnym korzystanie z niektórych kompetencji może być określane jako prowadzące do „gminnej prohibicji”.

III. Formy działania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi

1. Wstęp

Administracja publiczna podejmuje różne działania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (stosując nomenklaturę wynikającą z u.w.t.p.a.). Zupełnie inną grupą działań administracji publicznej są te związane z warunkami podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wyrobu alkoholu⁵³, a te nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania.

Działania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi zaliczyć można do różnych form prawnych, w szczególności charakterystycznych dla prawa administracyjnego⁵⁴. Na potrzeby tej publikacji przyjęto, że formy te określone są w oparciu o klasyfikację zaproponowaną przez K. Ziemskiego oraz E. Ochędowskiego (w tym drugim przypadku na podstawie ujęcia tego zagadnienia przez M. Zimmermanna)⁵⁵.

Celem tej części opracowania jest klasyfikacja określonych form działania administracji publicznej w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi do typów tych form wyodrębnianych w teorii prawa administracyjnego.

⁵³ Regulowane przez ustawę z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1584 ze zm.), ustawę z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 550 ze zm.), ustawę z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 262 ze zm.).

⁵⁴ Na temat prawnych form działania administracji zob. D. Kijowski, *Pojęcie prawnych form działania administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 217-226 oraz K. Ziemiński, *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2012.

⁵⁵ E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 189-197.

2. Akty generalne

W ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi występuje cały szereg aktów generalnych⁵⁶ o różnym charakterze prawnym⁵⁷. Do takich aktów zaliczyć można:

1. Narodowy Program Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608 oraz z 2023 r. poz. 1718) (art. 2 u.w.t.p.a.);
2. wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii podejmowany w ramach działalności samorządu województwa (art. 4 ust. 1 u.w.t.p.a.);
3. gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii uchwalany przez radę gminy (art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a.);
4. uchwałę rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) (art. 12 ust. 1 u.w.t.p.a.). Rada ustala tę maksymalną liczbę zezwoleń odrębnie dla:
 - 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3;
 - 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
 - 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.
Fakultatywnie rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń, o których była tu mowa, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy;
5. uchwałę rady gminy w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a.);
6. fakultatywną uchwałę rady gminy w sprawie ustalenia dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą

⁵⁶ Na temat pojęcia aktu generalnego zob. szerzej: E.Szewczyk, M.Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

⁵⁷ Kwestia ich charakteru prawnego będzie przedmiotem rozważań w poszczególnych punktach im poświęconym.

dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00 (art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a.);

7. fakultatywną uchwałę rady gminy w sprawie wprowadzenia w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych (art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a.). Taki akt może zostać podjęty, jeżeli rada uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a., i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego;
8. fakultatywne wprowadzenie przez Radę Ministrów, ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, w drodze rozporządzenia, na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części całkowitego lub częściowego zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 19 u.w.t.p.a.).

Akty te można podzielić ze względu na różne kryteria. Ze względu na terytorialny obszar obowiązywania wyróżnić można: akty ogólnokrajowe (Narodowy Program Zdrowia oraz zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części), wojewódzkie (wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii) oraz gminne (gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, maksymalna liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, ustalenie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalenie dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaż, wprowadzenie w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych).

Dominująca większość wskazanych tu aktów prawnych ma charakter obligatoryjny, jednakże występują wśród nich także akty o charakterze fakultatywnym (co wskazano indywidualnie), których podjęcie uzależnione jest od indywidualnie ocenianych uwarunkowań.

Ponadto możliwe jest dokonanie ich podziału ze względu na treść. Wyróżnić tutaj można akty o charakterze *stricte* politycznym, ustanawiające politykę przeciwdziałania alkoholizmowi na określonym tery-

torium: Narodowy Program Zdrowia, wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii oraz gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

Drugą grupę stanowią akty reglamentacyjne określające uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Są to uchwały dotyczące: maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Trzecia grupa to akty wprowadzające zakazy i ograniczenia (oraz odstępstwa od nich). Zaliczyć do nich można następujące uchwały rady gminy: o ustaleniu dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz o wprowadzenie w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Taki charakter ma też wprowadzenie przez Radę Ministrów zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części.

Podziały te nie mają charakteru rozłącznego. Przykładowo można zadać sobie pytanie, czy uchwała o ograniczeniach w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, kwalifikowana jako akty wprowadzający zakazy i ograniczenia, nie mogłaby być również uznana za akt określający uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy⁵⁸.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 10 u.w.t.p.a. akty prawne wpływające na strukturę cen napojów alkoholowych powinny służyć ograniczaniu spożycia tych napojów oraz zmianie struktury ich spożycia na rzecz napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu⁵⁹. Choć

⁵⁸ Zwłaszcza w kontekście art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.), który określa obowiązki organów administracji publicznej przy przygotowywaniu projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

⁵⁹ I. Niżnik-Dobosz stwierdziła, że przepis ten: „ma znaczenie dla «Zasad opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania», uregulowanych w ustawie – Prawo przedsiębiorców”

pojęcie aktów prawnych nie musi być uznawane za tożsamy z pojęciem aktów normatywnych, to w doktrynie wskazano, że przepis art. 10 u.w.t.p.a. skierowany jest do „prawodawcy”⁶⁰.

Zaznaczyć należy również kwestię klasyfikowania aktów tworzących i określających reguły funkcjonowania jednostek organizacyjnych. Artykuł 39 ust. 1 u.w.t.p.a. wprost przewiduje możliwość tworzenia izb wytrzeźwień, choć nie wskazuje wyraźnie formy organizacyjnej, w której ma to nastąpić. Inne regulacje u.w.t.p.a. odsyłają zaś do przepisów odrębnych, regulujących organizowanie wspomnianych już centrów i klubów integracji społecznej. Problematiczne jest określenie charakteru prawnego aktów tworzących instytucje samorządowe oraz nadających im statuty. Samo utworzenie konkretnej instytucji nie jest w sposób oczywisty materialem aktu generalnego⁶¹. Zróżnicowanie norm ustawowych zawierających odpowiednie upoważnienia do regulowania ustroju tych jednostek (np. w formie statutów) sprawia, że trudno jednoznacznie kwalifikować je jako akty powszechnie czy wewnętrznie obowiązujące⁶².

3. Akty administracyjne

Kolejną formą czynności administracyjno-prawnych, jakie można wyodrębnić na gruncie u.w.t.p.a., są akty administracyjne. Należą do nich:

(Art. 10 [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, pkt 3). Choć autorka nie rozwija swojej myśli, można przyjąć, że chodzi tu o wpływ na sporządzane analizy i oceny, które mają poprzedzać decyzje o rozpoczęciu prac nad projektami aktu normatywnego, a także sposób formułowania m.in. uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

⁶⁰ G. Krawiec, *Art. 10 [w:] Ustawa o wychowaniu...*, pkt 1.

⁶¹ Zob. M. Wiącek, *Art. 87 Konst.* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, SIP Legalis, nb 42.

⁶² Zob. np. P. Chmielnicki, *Charakter prawny statutu komunalnej jednostki budżetowej. Glosa do wyroku WSA z dnia 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, nr 2, s. 11-20, SIP Lex; L. Bielecki, *Generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji publicznej* [w:] M. Augustyniak, J. Stelmasiak, M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2025, SIP Lex, s. 176; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 27 lutego 2024 r., III OSK 1111/23, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

1. zezwolenie wydawane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu (art. 9 ust. 1 u.w.t.p.a.);
2. zezwolenie wydawane przez marszałka województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu (art. 9 ust. 2 u.w.t.p.a.);
3. zezwolenie wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży (art. 18 ust. 1 u.w.t.p.a.);
4. jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych (art. 18¹ u.w.t.p.a.);
5. fakultatywne zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygasło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 (art. 18⁴ u.w.t.p.a.);
6. skierowanie przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego osobom, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny (art. 24 w związku z art. 25 u.w.t.p.a.);
7. decyzja o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do izby wytrzeźwień bądź placówki albo o zatrzymaniu w jednostce Policji wydawana przez następujące organy:
 - 1) dyrektor izby wytrzeźwień;
 - 2) kierownik placówki;
 - 3) komendant jednostki Policji,lub upoważnione przez nich inne osoby (art. 40³ u.w.t.p.a.);
8. decyzja o zwolnieniu osoby przyjętej z izby wytrzeźwień lub placówki podejmowana na podstawie badania zawartości alkoholu w organizmie osoby zwalnianej odpowiednio przez dyrektora izby wytrzeźwień, kierownika placówki lub upoważnioną przez niech osobę (art. 42¹ ust. 1 u.w.t.p.a.);

9. decyzja o zwolnieniu osoby zatrzymanej z jednostki Policji podejmowana na podstawie badania zawartości alkoholu w organizmie osoby zwalnianej przez komendanta jednostki Policji lub upoważnioną przez niego osobę (art. 42¹ ust. 2 u.w.t.p.a.).

Akty te można podzielić według różnych kryteriów. Z punktu widzenia terytorialnego występują akty o charakterze: ogólnokrajowym (zezwolenie wydawane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu, zezwolenie wydawane przez marszałka województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu) oraz gminnym (zezwolenie wydawane przez wójta [burmistrza, prezydenta miasta] na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych, fakultatywne zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygasło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 u.w.t.p.a.).

Z punktu widzenia podmiotowego akty administracyjne podzielić można na związane z podmiotami gospodarczymi⁶³ (zezwolenie wydawane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu, zezwolenie wydawane przez marszałka województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu, zezwolenie wydawane przez wójta [burmistrza, prezydenta miasta] na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych, fakultatywne zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygasło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 u.w.t.p.a.) oraz związane z osobami fizycznymi (skierowanie gminnej komisji rozwiązywania

⁶³ Wyjątkiem będą tutaj jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych.

problemów alkoholowych na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego oraz decyzji związanej z izbą wytrzeźwień lub placówką w związku z zawartością alkoholu w organizmie osoby).

Z kolei w związku z treścią aktu można wyróżnić akty administracyjne dotyczące działalności gospodarczej (zezwolenie wydawane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu, zezwolenie wydawane przez marszałka województwa na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu, zezwolenie wydawane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych, fakultatywne zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinventaryzowanych zapasów napojów alkoholowych na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygasło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 u.w.t.p.a.), które zresztą są tożsame z podmiotowo wyróżnianymi aktami dotyczącymi podmiotów gospodarczych.

W kontekście tej grupy aktów administracyjnych należy wspomnieć również o „opinii” gminnej komisji związanej z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a. zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 3 u.w.t.p.a., organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1-3 u.w.t.p.a.⁶⁴ Z uwagi na konieczność uzyskania „pozytywnej opinii” przed udzieleniem zezwolenia można zastanawiać się, czym różni się ona od „zgody” jako formy współdziałania⁶⁵.

⁶⁴ Por. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 185. W tym ujęciu „pozytywna opinia” wydaje się spełniać kryteria co najmniej aktu administracyjnego w ujęciu formalnym.

⁶⁵ J.P. Tarno, W. Chróścielewski, *Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ* [w:] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, SIP Lex, s. 187.

Druga grupa aktów administracyjnych dotyczy tych związanych z izbą wytrzeźwień lub placówką w związku z zawartością alkoholu w organizmie osoby (decyzja o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do izby wytrzeźwień lub placówki albo zatrzymaniu w jednostce Policji, decyzja o zwolnieniu osoby przyjętej z izby wytrzeźwień lub placówki, decyzja o zwolnieniu osoby zatrzymanej z jednostki Policji).

Ponadto występuje też akt administracyjny podejmowany przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w stosunku do osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny.

4. Czynności materialno-techniczne

Poza czynnościami prawnymi wskazanymi w dwóch wskazanych punktach u.w.t.p.a. określa także czynności faktyczne mające na celu realizację celów określonych w tej ustawie. Na pierwszy plan wysuwają się spośród nich czynności materialno-techniczne. Zaliczyć do nich można:

1. sporządzenie raportu z wykonania wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w danym roku przez zarząd województwa i przedłożenie go sejmikowi województwa w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport (art. 4 ust. 5 u.w.t.p.a.);
2. sporządzenie przez zarząd województwa informacji z realizacji działań podejmowanych w danym roku, wynikających z wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i przesłanie jej do Centrum w terminie do 15 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy informacja (art. 4 ust. 6 u.w.t.p.a.);
3. przyjęcie przez marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce produkcji napojów alkoholowych zawiadomienia producenta oraz przedsiębiorcy, o których mowa w art. 9 ust. 6, o ilości zbytych przez siebie napojów alkoholowych przedsiębiorcom posia-

- dającym zezwolenie, o którym mowa w art. 18 ust. 1, w poprzednim roku kalendarzowym (art. 9 ust. 7 w związku z ust. 8 u.w.t.p.a.);
4. kontrolę (czynności kontrolne) przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia przez organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminną lub członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 18 ust. 8 u.w.t.p.a.).

5. Działania społeczno-organizatorskie

Kolejnym rodzajem czynności faktycznych, które występują na gruncie u.w.t.p.a., są działania społeczno-organizatorskie. Do tej kategorii zaliczyć można np. jedno zadanie administracji publicznej określone w tej ustawie. Są to działania w zakresie rozwijania i popierania różnorodnych form działalności informacyjnej, kulturalnej i naukowej, mające na celu uświadamianie o szkodliwości nadużywania alkoholu dla jednostki oraz życia rodzinnego i społecznego, krzewienia trzeźwości i abstynencji oraz wykorzeniania szkodliwych zwyczajów i sposobów picia alkoholu podejmowane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, jednostki publicznej radiofonii i telewizji oraz inne właściwe organy i instytucje (art. 7 u.w.t.p.a.).

Także gminy, realizując zadania własne, będą podejmować liczne działania społeczno-organizatorskie. W świetle brzmienia przepisów o ich zadaniach można stwierdzić, że ustawodawca uznał doniosłe znaczenie działań społeczno-organizatorskich na poziomie lokalnym.

Przykładowo na podstawie art. 4¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a., zgodnie z którym prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych. Działania te w sposób oczywisty wykraczają poza sferę władztwa i wiążą się z dobrowolnym uczestnictwem osób, do których są kierowane.

6. Inne formy działania

Wieloaspektowość działalności organów gminy oraz szerokie spektrum regulacji u.w.t.p.a. sprawia, że na styku zagadnień realizacji zadań własnych oraz form cywilnoprawnych pojawiają się ciekawe zagadnienia badawcze.

Zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. do wniosku o udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży należy załączyć zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Gminy jako właściciele nieruchomości, w tym lokali mieszkalnych, nierzadko będą uprawnione do udzielenia lub nieudzielenia zgody w tym przedmiocie albo do udziału w głosowaniu jako członkowie wspólnot mieszkaniowych. Powstaje wówczas pytanie o znaczenie przepisów u.w.t.p.a. (zwłaszcza preambuły i art. 1 ust. 1) i ogólnie przepisów prawa publicznego (zwłaszcza ustrojowego) w kontekście wykładni przepisów prawa prywatnego⁶⁶. Wydaje się bowiem, że nałożenie na gminę określonych zadań i dookreślenie sposobów ich realizacji powinno prowadzić do odpowiedniego wykorzystywania również uprawnień o charakterze cywilnoprawnym (realizującego cele u.w.t.p.a.). Odrębną kwestią pozostaje natomiast prowadzenie działań sprzecznych z wartościami określonymi przez ustawodawcę, w tym zagadnienie nadzoru czy kontroli sądowej nad tego rodzaju działalnością.

Przyjmując wyrażone wcześniej założenie, zgodnie z którym gmina nie posiada innych zadań niż publiczne, należy zadać sobie pytanie o to, czy za sposób realizacji zadania własnego można uznać wykonywanie uprawnień gminy jako członka wspólnoty mieszkaniowej. Z jednej strony bowiem można rozpatrywać wykonywanie obowiązków z tym związanych jako formę realizowania zadań własnych w zakresie gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), a z drugiej –

⁶⁶ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dn. 9 czerwca 2016 r., sygn. I ACa 93/16, Legalis nr 1508851 oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu z dn. 14 sierpnia, sygn. I Ns 31/18, Legalis nr 2880550, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dn. 17 kwietnia 2014 r., sygn. V ACa 142/14, LEX nr 1498891 oraz R. Szczepaniak, *Glosa do wyroku s. apel. z dnia 17 kwietnia 2014 r., V ACa 142/14*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7-8, SIP Lex.

w zakresie, w jakim może to dotyczyć kwestii wynikających z u.w.t.p.a. – zadań własnych określonych przepisami omawianej ustawy. Wydaje się, że należy przyjąć pogląd integrujący, a nie sztucznie rozdzielający pozycję prawną gminy na gruncie przepisów o różnych zadaniach. W konsekwencji należy przyjąć, że prawidłową formą gospodarowania nieruchomościami gminy będzie takie gospodarowanie, które uwzględni także konieczność realizowania różnych zadań gminy, w tym zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

7. Podsumowanie

Dokonując przeglądu u.w.t.p.a. pod względem prawnych form działania administracji publicznej, wskazać można, iż występują w niej różne z tych form. Na plan pierwszy wysuwają się akty generalne oraz akty administracyjne. Uzupełniający charakter mają działania faktyczne, takie jak czynności materialno-techniczne oraz działania społeczno-organizatorskie.

IV. Podsumowanie

Analiza przepisów u.w.t.p.a. o zadaniach i formach działania gmin i ich organów pozwala wyprowadzić kilka wniosków.

Po pierwsze, pewną trudnością jest wyraźne odróżnienie zadań własnych gmin ściśle związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu od innych, zbliżonych do tego zadań własnych gminy (np. pomoc społeczna, edukacja publiczna, współpraca z organizacjami pozarządowymi) czy też od „międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. Jest to zaś o tyle istotne, że ustawodawca wiąże z tymi zadaniami szczególne zasady finansowania.

Po drugie, nie jest jasne, czy gmina może realizować w danym okresie tylko te zadania własne wynikające z przepisów u.w.t.p.a., które określiła w gminnym programie, czy też nie. Wydaje się, że brak ujęcia określonych zadań w planie nie czyni ich realizacji nielegalną,

choć przyczyni się do ograniczenia możliwości finansowania realizacji zadań „pozaplanowych”.

Po trzecie, cechą charakterystyczną uregulowań w zakresie niektórych władczych form działania na gruncie u.w.t.p.a. (niektórych aktów generalnych) jest ich powiązanie z gminnym programem poprzez obowiązek uwzględnienia tego ostatniego, bez analogicznego powiązania z innymi formami władczymi (zwłaszcza aktami indywidualnymi).

Można dostrzec tu pewną analogię do relacji, jaka występowała między studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, gdy plany nie mogły być sprzeczne ze studiami. Budziło to duże wątpliwości w doktrynie, gdyż ustawa wprost określała, że studia nie są aktami prawa miejscowego (a jednocześnie wiązały przy stanowieniu planów miejscowych, które wywierały znaczący wpływ na sferę istotnych interesów prawnych i ekonomicznych adresatów)⁶⁷.

Jednak mając na uwadze orzecznictwo odnoszące się do uchwał podejmowanych na podstawie u.w.t.p.a., można dostrzec tendencję do dość swobodnego traktowania relacji między gminnym programem a tymi uchwałami. Nie można jednak nie dostrzec, że w ten sposób gminny program może oddziaływać pośrednio na interesy adresatów zarówno niektórych aktów generalnych, jak i indywidualnych. Skoro część uchwał rad gmin musi uwzględniać postanowienia gminnych programów, to pozostaje pytanie o zakres występującego zdeterminowania. Ponadto, skoro niektóre z uchwał rad gmin są brane pod uwagę przy wydawaniu aktów indywidualnych (zezwoleń), to w ten pośredni sposób gminny program oddziałuje również na proces stosowania prawa w sensie ścisłym.

W tym kontekście powraca problem charakteru prawnego gminnego programu. Jeżeli przyjąć, za dominującym orzecznictwem, że nie jest on aktem prawa miejscowego, wówczas doszłoby do sytuacji, w której akt wewnętrznie obowiązujący z woli ustawodawcy wpływa na stanowienie i wydawanie aktów władczych zewnętrznych. Jest to

⁶⁷ Zob. np. T. Zygłewska, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Annales UMCS” 2018, nr 2, s. 345-354, SIP Lex.

sytuacja kontrowersyjna⁶⁸ i rodzi dalsze pytania o zakres materii, która może znaleźć się w gminnym programie (a następnie determinować kształt kolejnych aktów) w świetle dość ogólnego upoważnienia do ich przyjmowania. W przypadku uznania, że gminny program jest aktem prawa miejscowego (aktem prawa powszechnie obowiązującego), przynajmniej część wątpliwości jest eliminowana.

Na marginesie tego zagadnienia warto zauważyć, że kilka lat temu ustawodawca ograniczył praktykę sprowadzającą się do wewnętrznego (choć dalece niesformalizowanego) kreowania wytycznych determinujących sposób wydawania zezwoleń. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. II SA/Bd stwierdził, że: „Akceptowany jest także w orzecznictwie pogląd, iż w sytuacji złożenia większej ilości wniosków niż istniejący limit wolnych punktów sprzedaży napojów alkoholowych, organ zezwalający ma obowiązek określić jasno i precyzyjnie kryteria wyboru, które byłyby jednakowe dla ubiegających się o określone zezwolenie i zostałyby zweryfikowane przez organ zezwalający i organ II instancji odnośnie spełnienia poszczególnych kryteriów przez wnioskodawcę. Tylko bowiem w takiej sytuacji decyzja byłaby transparentna, przejrzysta i jasna dla podmiotu ubiegającego się o określone dobro”. Kształtowanie takich kryteriów miało oczywiście charakter wewnętrzny i nie musiało (ani nie miało podstaw ustawowych) przyjmować sformalizowanego charakteru. Jednak wskutek dodania art. 18 ust. 3b u.w.t.p.a. zagadnienie określania pierwszeństwa udzielania zezwoleń zostało uregulowane na poziomie ustawy.

Wreszcie, w celach porządkowych, zasadne wydaje się, by w kolejnych jednostkach redakcyjnych zostały uregulowane zadania wszystkich poziomów j.s.t. – w tym powiatów.

⁶⁸ Por. M. Oleś, *Wpływ tzw. aktów wewnętrznie obowiązujących na samodzielność jurysdykcyjną organu administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 11, s. 87-100, SIP Lex.

ROZDZIAŁ II.

PRAWODAWSTWO LOKALNE

I. Akty prawa miejscowego – zagadnienia wprowadzające

W polskim systemie prawnym nie ma definicji legalnej aktów prawa miejscowego. Zasadnicze cechy tych źródeł prawa zostały określone w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP⁶⁹, zgodnie z którym „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”. Artykuł 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. „Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego mają być uregulowane w ustawach. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o tzw. ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego”⁷⁰. Kompetencję gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷¹. Klauzula kompetencyjna zobowiązuje organy stanowiące gmin do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że organy gminy mogą samodzielnie uregulować tylko te kwestie, które zostały im przekazane przez ustawodawcę i jedynie w zakresie, w jakim zostały przekazane. „Podjęte uchwały mogą jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe, nie mogą natomiast ich zastępować”⁷².

Aktualna treść prawotwórczych kompetencji organów samorządu gminnego wynikających z u.w.t.p.a. jest w zasadniczej mierze efektem uchwalenia i wejścia w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

⁶⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷⁰ M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*

⁷¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej: u.s.g.).

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 3 grudnia 2021 r., III SA/Kr 808/21, LEX nr 3267641.

oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁷³. Jej postanowienia dotyczyły przede wszystkim przepisów upoważniających – dokonały istotnych zmian w zakresie kompetencji dotychczas przysługujących radom gmin, jak również przydały im nowe. W efekcie wprowadzonych zmian ustawodawca zawarł w art. 12 ust. 1-4 cztery względnie szczegółowe tzw. wykonawcze do ustawy upoważnienia ustawowe do tworzenia aktów prawa miejscowego⁷⁴.

Należy zaznaczyć, iż zakwalifikowanie danego aktu normatywnego do kategorii aktów prawa miejscowego musi każdorazowo być poprzedzone badaniem jego cech materialnych i formalnych. Do zasadniczych cech formalnych zalicza się ustawowe upoważnienie oraz należyte ogłoszenie, zaś do cech materialnych abstrakcyjność, generalność i powszechne obowiązywanie⁷⁵. Ponadto judykatura zwraca uwagę, że jeśli dany akt zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to dany akt ma przymiot aktu prawa miejscowego⁷⁶.

⁷³ 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).

⁷⁴ M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...* „Wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu. Wykonawczy w stosunku do ustawy charakter mają więc zarówno akty określane przez doktrynę mianem «wykonawczych», jak też akty wydawane na podstawie upoważnień generalnych. Jedne i drugie służą wykonywaniu ustawy w tym znaczeniu, że jedne i drugie muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic” za D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 76-77.

⁷⁵ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 113 i n.

⁷⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 13 marca 2013 r., II OSK 37/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 100.

II. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

1. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jako akt prawa miejscowego

Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży pomimo tego, iż ustawa wprost o tym nie stanowi, należy do kategorii aktów prawa miejscowego⁷⁷.

Podstawą prawną jej podjęcia jest art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a. W myśl art. 12 ust. 4 ustawy rada gminy może 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 mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej w godzinach 22.00-6.00. Kolejne ustępy art. 12 ustawy wskazują na współdziałanie rady gminy w procesie uchwałodawczym poprzez zasięgnięcie opinii jednostki pomocniczej gminy (ust. 5) czy właściwych dowódców garnizonów (ust. 6) oraz określają, iż godziny sprzedaży napojów alkoholowych mają uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (ust. 7).

Adresatem uchwały ustalającej ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży są podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych, które są przeznaczone do spożycia poza miejscem sprzedaży. Legitymację do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę będzie posiadał zatem każdy, jeśli jego interes prawny lub uprawnienie zostały

⁷⁷ 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, s. 66; P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3, s. 236; zob. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-103.

naruszone podjętą uchwałą. Jak wynika z orzecznictwa sądowego, uprawnione do wniesienia skargi będą m.in. podmioty prowadzące na podstawie zezwolenia działalność gospodarczą, która polega na sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w „godzinach nocnych”⁷⁸.

Niewątpliwie uchwała z art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a jest aktem wydawanym przez radę gminy, obowiązującym na terenie tej gminy, o charakterze generalno-abstrakcyjnym na podstawie upoważnienia ustawowego. W związku z tym zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷⁹ podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2. Podstawa prawna uchwały rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

Upoważnienie ustawowe do podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zawarte jest w art. 12 ust. 4 ustawy. Upoważnienie to jest upoważnieniem szczegółowym⁸⁰ o charakterze fakultatywnym. W treści upoważnienia ustawodawca wskazuje, że „rada gminy może ustalić”, jednak nie obli-guje rady gminy do wprowadzenia ograniczenia w godzinach nocnych (od 22.00 do 6.00) sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych

⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 31 stycznia 2024 r., III SA/GI 747/23, LEX nr 3671309. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, „do wniesienia skargi nie legitymuje więc ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, a związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi istnieć obecnie (a nie w przeszłości) i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków”.

⁷⁹ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

⁸⁰ W doktrynie prawa administracyjnego upoważnienia do wydawania aktów podustawowych dzielą się na ustawowe upoważnienie o charakterze szczegółowym oraz ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym. Niewątpliwie do pierwszej kategorii delegacji zaliczymy tę wynikającą z art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a.

do spożycia poza miejscem sprzedaży. Wobec fakultatywności ustalenia ograniczenia nocnej sprzedaży to od danej rady gminy będzie zależeć ocena zasadności uchwalenia tego aktu prawa miejscowego.

Przywołany przepis delegacyjny został wprowadzony na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁸¹. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, „projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw ma na celu zmianę przepisów nasuwających wątpliwości interpretacyjne oraz uregulowanie na poziomie ustawowym zagadnień, które umożliwią gminom sprawniejsze realizowanie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj. ograniczania dostępności napojów alkoholowych. (...) Ponadto, z uwagi na liczne sygnały ze strony prezydentów miast, w kwestii wprowadzenia upoważnienia dla rady gminy do ustalania, w drodze uchwały, godzin sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, proponuje się odpowiedni przepis, który będzie regulował powyższe zagadnienie”⁸².

3. Uchwała rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży a ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej

Prawodawca gminny, uchwalając akt prawa miejscowego w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, powinien rozważyć, czy dysponuje ważnym interesem publicznym, który pozwoli mu na ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Niewątpliwie dla części przedsiębiorców, szczególnie tych, którzy prowadzą sprzedaż

⁸¹ Dz. U. poz. 310.

⁸² Druk nr 1988, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/861F32D7C47CF838C12581D2003AC8EF/%-24File/1988.pdf>

napojów alkoholowych w godzinach nocnych, wprowadzenie uchwały z art. 12 ust. 4 ustawy będzie wiązać się z uciążliwością, w tym z mniejszymi wpływami finansowymi. Należy podkreślić, iż wolność działalności gospodarczej nie jest prawem bezwzględnym, gdyż w myśl art. 22 Konstytucji RP ustawodawca dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej, jednakże tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W aspekcie materialnym przepis art. 22 Konstytucji RP wymaga, aby ograniczenia znajdowały uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, w aspekcie formalnym zaś były wprowadzone w drodze ustawy⁸³. Piotr Tuleja stwierdza, że „w drodze ustawy” nie oznacza, iż wszystkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej muszą być sformułowane wprost w ustawie⁸⁴. Teza ta wybrzmiewa również w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁸⁵. Ograniczenia mogą być zatem określone w akcie podustawowym (rozporządzeniu bądź akcie prawa miejscowego), jednak na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie. W przypadku uchwały wydanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy ograniczenie jest realizowane na podstawie upoważnienia ustawowego, zatem aspekt formalny został spełniony. Zdaniem Leszka Garlickiego oraz Marka Zubika działalność gospodarcza, ze względu na swój charakter oraz na bliski kontakt z interesem publicznym, może podlegać szerszym ograniczeniom niż prawa osobiste czy polityczne⁸⁶. W zakresie wolności działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku

⁸³ L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Warszawa 2016, art. 22.

⁸⁴ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 22.

⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87: „sformułowanie «w drodze ustawy» oznacza, że ograniczyć wolność można przy wykorzystaniu ustawy, która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu, zaś określenie «tylko w ustawie» wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła «w drodze ustawy»”.

⁸⁶ L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

z 8 kwietnia 1998 r., wskazując, że interesy zdrowia obywateli i porządku publicznego są istotniejsze niż swoboda działalności gospodarczej, w konkluzji stwierdzając, że nie doszło do naruszenia art. 22 Konstytucji RP, gdyż ograniczenie nastąpiło w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny⁸⁷. Podobne stanowisko zajęły również sądy administracyjne⁸⁸.

Mając na uwadze przywołane wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, należy dojść do wniosku, że konstytucyjne ograniczenie wolności jest dopuszczalne, gdy następuje w „drodze ustawy”, a więc również w wyniku wydania aktu prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej. Warunkiem koniecznym jest także wystąpienie ważnego interesu publicznego, co w przypadku ograniczeń wprowadzonych na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy będzie wiązało się z takimi wartościami, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny czy też zdrowie publiczne (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Istotne we wprowadzaniu ograniczeń w spożywaniu napojów alkoholowych w godzinach nocnych jest to, aby zachować niezbędną proporcję pomiędzy ograniczeniem wolności obywatelskich a ochroną ważnego interesu publicznego. Przejawiać się to może np. ustalaniem godzin nocnej sprzedaży napojów alkoholowych od 22.00 do 24.00, a nie w pełnym ustawowym zakresie od 22.00 do 6.00, jeśli ten węższy przedział spełni cele ustawy. Za trafnością tego poglądu przemawia treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 maja 2019 r.: „można przyjąć, że ustawodawca ma obowiązek utrzymywania pewnego balansu pomiędzy wolnością obywateli (...), a koniecznością jej ograniczenia, wynikającą z potrzeby ochrony społeczeństwa. Ustawodawca może więc wprowadzić ograniczenia spożywania alkoholu, ale wyłącznie o takiej intensywności, która wystarcza do zachowania kondycji społecznej (publicznej) w należyтым stanie”⁸⁹. Takie rozważenie proporcji między wolnościami konstytucyjnymi możemy nazwać testem proporcjonalności.

⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.

⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18, Legalis.

⁸⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 22 maja 2019 r., II SA/Rz 200/19, LEX nr 2703769.

4. Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

Mając na uwadze dyspozycję art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy jest zobowiązana w szczególności do podejmowania działań zmierzających m.in. do ograniczania spożycia napojów alkoholowych. Ponadto w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, m.in. poprzez ograniczenie dostępności alkoholu. Te cele – choć nie są w ścisłym sensie wytycznymi do stanowienia aktu prawa miejscowego – powinny niewątpliwie stanowić punkt odniesienia co do treści uchwały podejmowanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy. Treść przepisu art. 12 ust. 4 ustawy stanowi przejaw swobody regulacyjnej dla lokalnego prawodawcy. Zwracają uwagę na to sądy administracyjne: „rada gminy może ustalić ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – co w relacji do celów oraz przedmiotu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z całą pewnością zmierza do zapewnienia lokalnemu prawodawcy koniecznej swobody regulacyjnej we wskazanym zakresie (...)”⁹⁰.

Rada gminy, ustalając ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, ma także obowiązek uwzględnienia postanowień gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Przedmiotem uchwały wydanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy jest ustalenie dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczenia w godzinach nocnych, tj. między 22.00 a 6.00, sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Dokonując wykładni językowej przepisu art. 12 ust. 4 ustawy, należy wziąć pod uwagę dyrektywę, iż przepisy kompetencyjne powinny podlegać interpretacji w sposób ścisły, literalny⁹¹. Wychodząc z tego

⁹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 27 czerwca 2024 r., II GSK 1576/22, LEX nr 3733302.

⁹¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

założenia, należy uznać, iż rada gminy może ustalić ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży tylko na terenie całej jednostki samorządu terytorialnego albo na terenie wskazanych jednostek pomocniczych gminy. Dlatego też nie można wprowadzić takich ograniczeń na części terytorium gminy⁹² w przypadku nieutworzenia tam jednostki pomocniczej. Pomimo użycia w przepisie liczby mnogiej w stosunku do jednostek pomocniczych, na terenie których mają być ustalone ograniczenia, należy dojść do wniosku, że ograniczenie może dotyczyć zarówno dwóch lub więcej jednostek pomocniczych gmin, jak i pojedynczej jednostki pomocniczej gminy (np. w Gdańsku dla Dzielnicy Śródmieście⁹³ czy dla Osiedla Stare Miasto we Wrocławiu⁹⁴), jeśli ma to uzasadnienie (test proporcjonalności)⁹⁵.

Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „ograniczenie” nie zostało zdefiniowane w objaśnieniach ustawowych w art. 2¹ ustawy. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego ograniczenie to „zarządzenie zmniejszające czyjąś swobodę działania; częściowy zakaz”⁹⁶. Zatem na gruncie tego przepisu przez ustalenie „ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych” należy rozumieć uprawnienie rady gminy do ustalenia zakazu sprzedaży w określonych godzinach w nocy napojów alkoholowych. Jak podkreśla się w doktrynie, a z czym należy się zgodzić, użycie przez ustawodawcę wyrażenia „ograniczenia” w liczbie mnogiej prowadzi do wniosku, iż organ stanowiący gminy ma uprawnienie, aby określać różne godziny obowiązywania zakazów dla poszczególnych jednostek pomocniczych⁹⁷. Przykładowo w jednej jednostce pomocniczej zakaz może obowiązywać od 22.00 do 1.00, zaś w innej od 23.00 do 6.00. Oczywiście w treści uzasadnienia projektodawca, mając na uwadze zasady techniki prawodawczej, powinien wyjaśnić, dlaczego takie

⁹² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dn. 31 października 2024 r., PN-N.4131.104.6.2024.MN/.

⁹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 23 marca 2023 r., III SA/Gd 452/22, LEX nr 3522061.

⁹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dn. 31 maja 2022 r., III SA/Wr 333/22, LEX nr 3363175.

⁹⁵ W przypadku gdy Organ dostrzega zagrożenie jedynie w kilku lokalizacjach na terenie jednostki, nie zaś w całej gminie.

⁹⁶ E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 595.

⁹⁷ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 65.

rozróżnienie zastosował, mając na uwadze cel wydania przedmiotowej uchwały oraz wyniki analizy w zakresie testu proporcjonalności.

Prawodawca w przedmiotowej ustawie wyróżnia dwa rodzaje zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (detaliczną), tj.:

- 1) zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 2) zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych mogą dotyczyć wyłącznie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Rozumując *a contrario*, nie można zatem zakazać sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu (taki zakaz byłby obarczony sankcją nieważności⁹⁸). Takie twierdzenie uznaje się za prawidłowe w orzecznictwie i literaturze przedmiotu. Grzegorz Krawiec wskazuje, iż ustawa nie przewiduje reglamentacji godzin sprzedaży oraz podawania napojów alkoholowych w lokalach restauracyjnych⁹⁹. Podobnie uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 listopada 2023 r.¹⁰⁰

Wykładnia językowa przepisu art. 12 ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, że rada gminy ma kompetencje do uchwalenia uchwały, którą ustali ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na każdy dzień roku obowiązywania uchwały. Dlatego też prawidłowe wydaje się twierdzenie w ramach rozumowania *a maiori ad minus*, iż rada gminy może ustalić ograniczenia przez określone dni danego roku, miesiąca czy tygodnia, jeśli jest to uzasadnione zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰¹.

⁹⁸ Jak zwrócono uwagę w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13, do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez ich wadliwą wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

⁹⁹ G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, 2021, wyd. 1, Legalis.

¹⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 17 listopada 2023 r., III SA/Po 453/23, LEX nr 3642616.

¹⁰¹ P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu...*, s. 238.

Z treści przepisu z art. 12 ust. 4 ustawy wprost nie wynika, czy rada gminy ma kompetencje do określenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wyłącznie wszystkich kategorii napojów alkoholowych wskazanych w ustawie (*en bloc*), tj. o zawartości:

1. do 4,5% alkoholu oraz na piwo;
2. o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa;
3. o zawartości powyżej 18% alkoholu czy też którejkolwiek z nich z osobna.

Wydaje się, że skoro rada gminy posiada kompetencje do ograniczenia sprzedaży wszystkich kategorii napojów alkoholowych, to racjonalne wydaje się możliwe ograniczenie w stosunku do określonych z nich, mając na uwadze rozumowanie *a maiori ad minus* oraz test proporcjonalności (np. cel ustawy może zostać osiągnięty poprzez ograniczenie sprzedaży napojów alkoholowych „wysokoprocentowych”). Uzasadnia takie twierdzenie to, iż wprowadzenie ograniczenia jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem gminy, a ponadto w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż celem zmian jest „uregulowanie na poziomie ustawowym zagadnień, które umożliwią gminom sprawniejsze realizowanie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Tak więc takie rodzajowe ograniczenie umożliwi bez wątplenia gminom osiągnięcie celu ustawy. W literaturze podkreśla się ponadto, że w takim przypadku nie doszłoby do „niedozwolonego «poszerzenia» kompetencji na niekorzyść adresatów (wykładnia rozszerzająca na niekorzyść), lecz raczej do potencjalnego ograniczenia obowiązków nakładanych na adresatów”¹⁰².

¹⁰² A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 66.

III. Uchwała rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta)

1. Uchwała rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) jako akt prawa miejscowego

Uchwała rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) jest aktem prawa miejscowego, choć ustawa wprost o tym nie stanowi.

Podstawą prawną jej podjęcia jest art. 12 ust. 1 u.w.t.p.a. W myśl art. 12 ust. 1 ustawy rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla:

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

Ustępy od 5 do 7 w art. 12 ustawy wskazują na współdziałanie rady gminy w procesie uchwałodawczym poprzez zasięgnięcie opinii jednostki pomocniczej gminy (ust. 5) czy właściwych dowódców garnizonów (ust. 6) oraz określają, iż maksymalna liczba zezwoleń ma uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (ust. 7).

Adresatem uchwały w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) są przede wszystkim podmioty prowadzące, jak i zamierzające prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych, zarówno tych, które są przeznaczone do spożycia w miejscu sprzedaży, jak i tych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Legitymację do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę będzie posiadał zatem każdy, jeśli jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone podjętą uchwałą.

Uchwała z art. 12 ust. 1 u.w.t.p.a jest aktem wydawanym przez radę gminy, obowiązującym na terenie tej gminy, o charakterze gene-

ralno-abstrakcyjnym (normy tej uchwały kształtują sytuację prawną adresatów, na zewnątrz organu) na podstawie upoważnienia ustawowego. W związku z tym zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰³ podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2. Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta)

Art. 12. ust. 1 u.w.t.p.a.¹⁰⁴ określa kryterium przedmiotowe uchwały i stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, ustala maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3, takich jak:

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

W upoważnieniu ustawowym o charakterze obligatoryjnym ustawodawca zobowiązał radę gminy, w akcie prawa miejscowego stanowiącego w drodze uchwały, do wyznaczania maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na danym terenie (ustawodawca dopuszcza odrębne reglamentowanie w odniesieniu do poszczególnych grup napojów alkoholowych)¹⁰⁵. Instrument ten jest realizacją założeń zawartych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz odzwierciedla autonomię samorządu terytorialnego zastrzeżoną w Konstytucji RP. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt II SA 2792/95, „że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji

¹⁰³ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151.

¹⁰⁵ Art. 12, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

celu ustawy, tj. m.in. ograniczania dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu”¹⁰⁶.

Należy pamiętać, że ustawodawca w art. 12. ust. 2 u.w.t.p.a. dopuszcza zróżnicowanie liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu pomiędzy jednostkami pomocniczymi gminy w danej gminie. Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Takie odesłanie poczynione przez ustawodawcę daje możliwość uwzględnienia w polityce przeciwdziałania alkoholizmowi realizowanej przez radę gminy postulatów mieszkańców części gminy, którzy na terenie jednostek pomocniczych gminy mogą oczekiwać różnej dostępności punktów sprzedaży alkoholu.

Jak wynika z przywoływanego wcześniej art. 12. ust. 1. u.w.t.p.a.¹⁰⁷, rada gminy ustala w drodze uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, odrębnie dla: poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3 (pkt 1), zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (pkt 2) oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (pkt 3).

W związku z tym w podejmowanych przez radę gminy uchwałach wyklucza ustanowienie liczby równej „0”, gdyż takie działanie byłoby niczym innym jak zakazem sprzedaży alkoholu na obszarze całej gminy, co nie jest celem ustawodawcy, dodatkowo takie działanie stanowiłoby przekroczenie uprawnień gminy i znaczące naruszenie zasad swobody działalności gospodarczej na terenie gminy¹⁰⁸.

Określenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ma charakter reglamentacji administracyjnej, która jest szczególnym trybem władczym, ograniczającym swobodę działalności gospodarczej. W konsekwencji wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu stanowi realizację kompetencji administracyjnych, które mu-

¹⁰⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 23 stycznia 1996 r., II SA 2792/95, LEX nr 25743.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151.

¹⁰⁸ J. Józwiak, *Decentralizacja zadań w sferze rozwiązywania problemów społecznych*, Łódź 2018, s. 335.

szą być wykonywane w oparciu o zasadę legalizmu – art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰⁹.

Organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej po spełnieniu przez wnioskodawcę wszystkich ustawowych wymagań, jednakże limity liczby zezwoleń mogą skutkować odmową udzielenia zezwolenia, co jest dopuszczalne jako realizacja konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia publicznego – art. 68 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 18 ust. 1-3 u.w.t.p.a.¹¹⁰ sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenie to wydaje się na podstawie kompletnego wniosku przedsiębiorcy. Zezwolenia wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych:

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

Istotne z punktu właściwego stosowania przepisów ustawy jest to, że wszystkie wskazane tu zezwolenia organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w omawianym art. 12 ust. 1-3.

Wydawanie zezwoleń podlega rygorom wynikającym z przepisów ustawowych, których celem jest ochrona porządku publicznego oraz zdrowia mieszkańców. W art. 14 u.w.t.p.a.¹¹¹ wskazano zakazy dotyczące sprzedaży alkoholu m.in. w pobliżu szkół, placówek oświatowych i miejsc użyteczności publicznej, co jest ważnym aspektem ograniczającym swobodę działalności gospodarczej podmiotów handlowych. Ograniczenia dotyczące ustalania liczby punktów sprzedaży alkoholu mają charakter wyraźnie normatywny i profilaktyczny. Istotne jest, aby uchwały rady gminy w sprawie możliwej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych były oparte na rzetelnej analizie lokalnej sytu-

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

¹¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151.

¹¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

acji oraz by procedury ich wydawania były transparentne i respektowały prawa przedsiębiorców. Tylko wówczas ograniczenia te będą efektywne i zgodne z zasadami państwa prawa.

Należy pamiętać, że określona w drodze uchwały rady gminy liczba pozwoleń na sprzedaż alkoholu jest liczbą stałą, co oznacza, że nie ma możliwości wydania zezwoleń dla przedsiębiorców przekraczających limit liczbowy zezwoleń wskazany w uchwale rady gminy. Stanowisko to jest zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku NSA w Warszawie z 3.12.1992 r., II SA 530/92, wskazano, że: „Mając na względzie dotychczasowy dorobek i jednolitą linię orzecznictwa w tych sprawach, Naczelny Sąd Administracyjny wyraża pogląd prawny, że wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 procent alkoholu poza limitem punktów sprzedaży ustalonym w sposób przewidziany prawem nie tylko stanowi rażące naruszenie art. 18 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 z późn. zm.), ale także rażąco narusza zasadę praworządnego działania organów administracji państwowej (art. 6 i 7 k.p.a.) i koliduje z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, w którym przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu Państwa (...). Wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych poza limitem jest z mocy samego prawa nieważne (art. 58 § 1 kodeksu cywilnego), powoduje także nieważność zezwoleń i godzi w autorytet organów administracji, które zamiast przestrzegać prawa rażąco je naruszają (...)”¹¹².

Odpowiednio do postanowień art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a organ wykonawczy gminy wydaje zezwolenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Oznacza to, że organ wykonawczy gminy jest związany wydaną opinią, a uzyskanie opinii ma charakter obligatoryjny. Takie stanowisko również wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 21.11.2019 r., VI SA/Wa 1503/19: „ograniczanie spożycia alkoholu to zadanie własne gminy, a więc jego wykonanie nie należy wyłącznie

¹¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 3 grudnia 1992 r., II SA 530/92, LEX nr 3607158.

do rady gminy, ale również do organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) i powołanej przez niego w tym celu gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (v. art. 41 ust. 3). Ponadto sprzedaż napojów alkoholowych wymaga indywidualnego zezwolenia, które wydaje organ wykonawczy gminy (zgodnie z art. 18 ust. 1). Organ wydaje takie zezwolenie po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ustawy, a więc także zgodnie z uchwałą określającą zasady usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu (art. 18 ust. 3a) (...)”¹¹³.

Rada gminy, określając w uchwale maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ma także obowiązek uwzględnienia postanowień gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

IV. Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

1. Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jako akt prawa miejscowego

Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest aktem prawa miejscowego, pomimo tego, iż w ustawie wprost tego nie wyartykułowano¹¹⁴.

Podstawą prawną jej podjęcia jest art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. W myśl art. 12 ust. 3 ustawy rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

¹¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 21 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1503/19, LEX nr 3021872.

¹¹⁴ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 66; P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu...*, s. 236; zob. szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-103.

Ustępy od 5 do 7 w art. 12 ustawy wskazują na współdziałanie rady gminy w procesie uchwałodawczym poprzez zasięgnięcie opinii jednostki pomocniczej gminy (ust. 5) czy właściwych dowódców garnizonów (ust. 6) oraz określają, iż usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych ma uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (ust. 7).

Adresatem uchwały w sprawie usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych są podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych, zarówno tych, które są przeznaczone do spożycia w miejscu sprzedaży, jak i tych do spożycia poza miejscem sprzedaży, oraz przedsiębiorcy planujący prowadzić taką działalność. Legitymację do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę będzie posiadał zatem każdy, jeśli jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone podjętą uchwałą.

Uchwała z art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. jest aktem wydawanym przez radę gminy, który obowiązuje na terenie tej gminy, o charakterze generalno-abstrakcyjnym (normy tej uchwały kształtują sytuację prawną adresatów, na zewnątrz organu) na podstawie upoważnienia ustawowego. W związku z tym zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹⁵ podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2. Przedmiot uchwały rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. rada gminy ustala w drodze uchwały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Choć gmina ma pewien zakres swobody w stanowieniu norm prawnych, wynikający m.in. z delegowania uprawnień do samodzielnego określenia usytuowania punktów sprzedaży i podawania alkoholu, to jednak swoboda ta jest ograniczona m.in. celami, które przepisy prawa miejscowego dotyczące tego zagadnienia powinny realizować. „Brak

¹¹⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

w upoważnieniu ustawowym szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu i ograniczenie się tylko do wskazania ogólnej dyrektywy co do sposobu ustalania zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie oznacza dowolności organu gminy w stanowieniu prawa miejscowego. Konsekwencją braku szczegółowych wytycznych jest natomiast to, że granice władztwa prawotwórczego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego określających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wyznaczają nie szczegółowe wytyczne ustawy (bo tych nie ma), lecz ogólnie określone cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także konstytucyjne zasady: legalności (art. 7), samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94)¹¹⁶.

A zatem ustalone w uchwale – będącej aktem wykonawczym do u.w.t.p.a. – zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych muszą „wykonywać” tę ustawę, pozostając w zgodzie z jej treścią i celem. „Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa”¹¹⁷.

Treść omawianej uchwały jest zatem również determinowana przez preambułę i normy kierunkowe u.w.t.p.a., a ponadto przez zawarty w art. 12 ust. 7 wymóg, że usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych uwzględnia postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii¹¹⁸.

W preambule u.w.t.p.a. ustawodawca wskazała na główny cel i przedmiot ochrony oraz wiodącą dyrektywę interpretacyjną przepisów tej ustawy, stwierdzając, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra narodu. Cel ustawy organy jednostek samorządu terytorialnego powinny realizować poprzez podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w za-

¹¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 2 lipca 2020 r., II GSK 413/20, LEX nr 3050602.

¹¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dn. 19 czerwca 2012 r., III SA/Lu 245/12, LEX nr 1219415.

¹¹⁸ M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*

kresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy (art. 1 ust. 1). Z art. 2 ust. 1 wynika natomiast, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności m.in. przez tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu, ograniczanie dostępności alkoholu oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie¹¹⁹. Co istotne, wyrażone w ustawie cele, związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, zwłaszcza dla młodzieży, nie są tylko postulatami politycznymi, lecz mają charakter wiążących norm prawnych, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r., stwierdzając, że jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania niezmiernie do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Sąd podkreślił, że przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności¹²⁰. Również w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r.¹²¹ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów powinny być podporządkowane realizacji celów ustawy, m.in. takich jak ograniczanie dostępności alkoholu i tworzenie warunków motywujących powstrzymywanie się od spożywania alkoholu.

W cytowanym art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. mowa jest o określeniu zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych¹²². W wyroku

¹¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 25 listopada 2021 r., III SA/Kr 820/21, LEX nr 3261246.

¹²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 3 stycznia 1995 r., sygn. SA/Kr 2937/94, OSP 1996/2/25.

¹²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 23 stycznia 1996 r., II SA 2792/95 (Głosa 1996/11/30).

¹²² Redakcja przepisu art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. nie wskazuje na brak możliwości rozróżnienia punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży od punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholo-

z dnia 5 lipca 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zawarte w art. 12 ust. 2 u.w.t.p.a. (obecnie art. 12 ust. 3) upoważnienie do ustalenia zasad usytuowania miejsc musi podlegać ścisłej wykładni językowej. Tak więc usytuowanie to ‘położenie, lokalizacja, umiejscowienie’ (*Słownik synonimów PWN*, Warszawa 2007), zaś umiejscowienie czegoś to miejsce, jakie to coś zajmuje względem czegoś (*Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007)¹²³.

„Zasady to z istoty regulacje o dużym stopniu ogólności, tym właśnie różniące się od norm konkretnych, szczegółowych. Same określone przez radę gminy zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych nie są wystarczające dla podjęcia takiej sprzedaży w określonym miejscu. Wymagają bowiem konkretyzacji w indywidualnym zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych, wydanym w oparciu o uregulowania art. 18 i art. 18¹ tej ustawy”¹²⁴.

„Celem ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem, jakie może stwarzać alkohol”¹²⁵.

W orzecznictwie przyjmuje się, że przez ustalanie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie względem innych obiektów użyteczności publicznej, jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę¹²⁶. Wskazówką co do kwalifikacji tych obiektów chronionych przez radę gminy mogą być także odpowiednio postanowienia art. 14 u.w.t.p.a. Przepis art. 14 statuuje ustawowe zakazy sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie

wych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, jeżeli uwarunkowaniami lokalne za tym przemawiają (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 6 listopada 2020 r., II GSK 296/20, LEX nr 3093879).

¹²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 5 lipca 2007 r., II GSK 81/07, LEX nr 361571. Powołanie słowników za cytowanym wyrokiem

¹²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 11 grudnia 2019 r., II GSK 1316/19, LEX nr 2782386.

¹²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 17 maja 2018 r., II GSK 3190/16, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dn. 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 347/19, LEX nr 2695692.

¹²⁶ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., II GSK 3190/16, LEX nr 2501932.

szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Jednak rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, „nie może wskazywać obiektów, na terenie których nie może być usytuowany punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, gdyż wkraczałaby w ten sposób w zagadnienie zakazów, o którym mowa w art. 14 ustawy. Nie są również dopuszczalne jakiegokolwiek modyfikacje, w tym zawężanie ustawowego katalogu miejsc chronionych”¹²⁷.

„Zasad usytuowania miejsc sprzedaży” nie można natomiast ograniczyć do określenia, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w najbliższej okolicy obiektów chronionych, i odwołać się do definicji pojęcia „najbliższej okolicy punktu sprzedaży napojów alkoholowych”, o której mowa w art. 21¹ pkt 1 u.w.t.p.a., bowiem konieczne jest takie tworzenie aktów prawa miejscowego, aby były one jednoznaczne w swej treści, komunikatywne i nie stwarzały podstaw do arbitralnego rozstrzygnięcia kwestii związanych z usytuowaniem punktów sprzedaży napojów alkoholowych względem miejsc chronionych.

Najbliższa okolica punktu sprzedaży napojów alkoholowych to obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw. Niewątpliwie definicja najbliższej okolicy punktu sprzedaży napojów alkoholowych może stanowić pewną wytyczną do określenia odległości i sposobu mierzenia tej odległości w relacji między punktem sprzedaży alkoholu a miejscem chronionym.

„Należy zatem uznać, że już samo wskazanie przez organ gminy obiektów chronionych i minimalnych odległości, w jakich od tych

¹²⁷ 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. 21-33.

obiektów mogą być sytuowane punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oznacza działanie prawidłowe zmierzające do realizacji celu ustawy, tj. ograniczenia dostępności alkoholu¹²⁸.

Odległość między wskazywanymi przez ustawodawcę obiektami w kontekście celów i zadań ustawy musi być odpowiednia, tzn. ma stwarzać realną gwarancję utrudnienia dostępu do alkoholu, a tak się dzieje, gdy punkt sprzedaży alkoholu jest na tyle oddalony od miejsca chronionego, że uniemożliwia szybkie do niego dotarcie. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia kontakt wzrokowy z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany, jako swoistej zachęty do jego spożywania¹²⁹. Jeśli zaś odległość ta jest zbyt krótka, to ułatwia dostęp do alkoholu, ale i prowadzi do kształtowania określonego (niewłaściwego) sposobu i warunków jego spożywania. Jako wspierający ten pogląd argument wskazać należy na przyjmowane w praktyce odległości między punktem sprzedaży alkoholu a obiektami chronionymi. Analiza orzecznictwa sądowego prowadzi bowiem do wniosku, że odległość ta w poszczególnych przypadkach wynosi 50, a nawet 60 m między obiektami, z tym że przy tej odległości sporny był przyjęty przez radę sposób jej mierzenia¹³⁰. Natomiast odległość 10, 15 czy 20 m jest w orzecznictwie uznawana za niewystarczającą dla zagwarantowania celów ustawy¹³¹. Odległość tego rzędu czyni realizację celów ustawy iluzoryczną i nieefektywną.

¹²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 2 lipca 2020 r., II GSK 413/20, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 31 października 2019 r., II GSK 805/19, LEX nr 2778586.

¹²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 10 marca 2020 r., II GSK 1508/19, LEX nr 3031209, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 31 października 2019 r., II GSK 805/19, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 8 stycznia 2010 r., II GSK 1349/19.

¹³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 17 maja 2018 r., II GSK 2934/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 23 stycznia 2018 r., II GSK 2212/17, Lex nr 249103.

¹³¹ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dn. 4 września 2019 r., I SA/Bk 321/19, Lex nr 2719827, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dn. 17 maja 2018 r., II SA/Sz 236/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dn. 28 grudnia 2017 r., III SA/Łd 755/17.

Przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych rada gminy powinna mieć na uwadze nie tylko określenie odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, ale także skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia, pomiędzy którymi ma nastąpić pomiar odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Nieprecyzyjne określenie samej zasady (samego sposobu) wyznaczania odległości determinuje tym samym względność otrzymywanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów¹³².

Niejednoznaczne określenie sposobu mierzenia odległości między miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych może przyczynić się do arbitralnego i wybiórczego odmierzania odległości. W orzecznictwie przyjęto, że sposób pomiaru, gdy odległość tę mierzymy w linii prostej od najbliższego punktu na granicy działki, na której położony jest obiekt chroniony, do wejścia do punktu, w którym zamierzona jest sprzedaż napojów alkoholowych, jest wysoce nieprecyzyjny i w praktyce mogący prowadzić do sytuacji obchodzenia zasad i celów określonych w art. 1 i 2 u.w.t.p.a. Przyjęcie linii prostej powoduje, że przy pomiarze odległości mogą powstać poważne trudności z uwagi na rodzaj zabudowy lub uwarunkowania terenowe, przy czym mierzenie linią łamaną prowadzi do innych wyników niż mierzenie linią prostą. W orzecznictwie wskazuje się, że odległość ta powinna być mierzona wzdłuż osi dróg publicznych czy określonej krawędzi jezdni drogi publicznej¹³³. Tego rodzaju stanowisko należy traktować jedynie jako jeden ze sposobów, który mógłby umożliwić skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów, pomiędzy którymi ma nastąpić obmiar odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Warto również przy podejmowaniu uchwały przewidzieć weryfikowalny sposób

¹³² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 10 maja 2012 r., II GSK 497/11, LEX nr 1244712, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 25 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 182/19, LEX nr 2650913.

¹³³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 7 września 2011 r., IV SA/Po 524/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dn. 9 lutego 2017 r., III SA/Lu 1270/16.

mierzenia odległości w sytuacji, gdy między tymi miejscami nie ma dróg publicznych.

„Brak określenia odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, może prowadzić do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych. Działki ewidencyjne mogą mieć różną wielkość i kształt, a obiekty chronione mogą mieć różne usytuowanie względem granic działki ewidencyjnej, na której są położone. Jeśli obiekt chroniony będzie usytuowany blisko granicy działki ewidencyjnej, na której jest położony, może to oznaczać bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z punktem sprzedaży czy podawania napojów alkoholowych, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich”¹³⁴.

Trzeba podkreślić, że czytelne i jednoznaczne określenie sposobu mierzenia odległości między obiektami chronionymi a punktami sprzedaży napojów alkoholowych ma bardzo istotne znaczenie przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych¹³⁵. Uchwały określające zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jako akty prawa miejscowego muszą być w swej treści komunikatywne.

Ponadto należy zauważyć, że nie tylko kryterium odległości może być warunkiem usytuowania punktu sprzedaży napojów alkoholowych, ale tym kryterium może być także kryterium kolizji w funkcjonowaniu tego punktu w stosunku do obiektu chronionego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 1995 r.¹³⁶ stwierdził, iż: „1. Jeżeli treść uchwały rady gminy nie wyznacza kryterium odległości jako warunku usytuowania punktu sprzedaży alkoholu, lecz kryterium kolizji w funkcjonowaniu tegoż punktu w stosunku do obiektu chronionego, to odległość między nimi nie ma istotnego znaczenia. 2. Skoro kierujący obiektem kultu i zdecydowana część miejscowej społeczności

¹³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 25 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 182/19, LEX nr 2650913.

¹³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dn. 9 lutego 2017 r., III SA/Lu 1270/16.

¹³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 22 lutego 1995 r., SA/Bk 188/94, niepubl.

są przeciwni sprzedaży alkoholu w pobliskiej restauracji, to oznacza to kolizję usytuowania miejsca sprzedaży alkoholu w stosunku do lokalizacji obiektu kultu”.

Organ gminy nie jest uprawniony do określania lokali, w których możliwe jest prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych.

V. Zagadnienia wspólne dla uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.

1. Wpływ postanowień gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na treść uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości uchwały rady gminy w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych powinny uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Taka konstrukcja przepisu wydaje się słuszna. Realizacja zadań gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości „realizowana jest w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i który uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia”.

W związku z tym postanowienia gminnego programu przeciwdziałania alkoholizmowi jako obowiązkowego aktu gminnego o charakterze programowym (uchwalanego na okres do czterech lat w danej gminie), ze względu na jego generalny charakter, powinny mieć zasadniczy wpływ na jakąkolwiek działalność prawodawczą gminy w zakresie ograniczania spożywania napojów alkoholowych. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć organów nadzoru,

związek pomiędzy tymi dwiema uchwałami może być dość ogólny, np. uchwała dot. gminnego programu nie musi wprost przewidywać wprowadzenia regulacji dotyczących godzin sprzedaży napojów alkoholowych. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt. II GSK 1576/22 stwierdził, że „ograniczenia wprowadzone kontrolowaną uchwałą wpisują się w cele Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii we Wrocławiu, który określając miejską strategię w zakresie profilaktyki oraz minimalizowania szkód społecznych i zdrowotnych wynikających z używania alkoholu i narkotyków, w odniesieniu do zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wskazuje, że są one są realizowane m.in. poprzez ograniczenie dostępności alkoholu”¹³⁷. Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych widoczny jest pogląd, że brak skonfrontowania treści uchwał z art. 12 u.w.t.p.a z treścią postanowień gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowi istotną wadliwość prowadzącą do stwierdzenia nieważności uchwały¹³⁸. Istotną rolę poznawczą w tym zakresie może odgrywać uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

2. Opiniowanie projektów uchwał wydawanych na podstawie art. 12 u.w.t.p.a.

W ustawie o wychowaniu w trzeźwości prawodawca wprowadził obowiązek współdziałania między radą gminy a jednostką pomocniczą lub dowódcą garnizonu (w miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe) w procesie uchwałodawczym dotyczącym uchwał z art. 12 ustawy. Stosownie do przepisu art. 12 ust. 5 ustawy rada gminy przed podjęciem tych uchwał zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy. Ponadto w myśl ust. 6 w miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, maksymalna liczba zezwoleń,

¹³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 27 czerwca 2024 r., sygn. akt II GSK 1576/22, LEX nr 3733302.

¹³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 200/19, LEX nr 2703769.

usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych są ustalane po zasięgnięciu opinii właściwych dowódców garnizonów. Jak wynika z treści przepisów art. 12 ust. 5 i ust. 6, opinie te mają charakter obligatoryjny (warto zaznaczyć, iż niezwrócenie się z wnioskiem o zaopiniowanie do jednostki pomocniczej lub dowódcy garnizonu prowadzi do skutku nieważności przyjętej uchwały¹³⁹). Zasięgnięcie opinii przez gminę stanowi formę współdziałania organu gminy, tj. rady gminy z organem jednostki pomocniczej czy dowódcą garnizonu. Jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, opinie te mają charakter aktu o charakterze niewiążącym¹⁴⁰. Należy przyjąć, że opinii jednostki pomocniczej gminy lub dowódcy garnizonu wymaga także zmiana przedmiotowej uchwały¹⁴¹. Do takiego twierdzenia skłania przedmiot uprawnienia opiniodawczego w myśl art. 12 ust. 5 oraz art. 12 ust. 6 ustawy. Jeśli chodzi o realizację tego obowiązku w praktyce organów stanowiących gmin, należy podkreślić, iż organy te zasadniczo przesyłają wraz z wnioskiem o zaopiniowanie projekty uchwał, które zamierzają podjąć na sesji rady gminy.

Kontrowersyjna w piśmiennictwie jest kwestia, czy gmina, chcąc ustalić ograniczenia wyłącznie na obszarze jednej jednostki pomocniczej, zobligowana jest dokonać opiniowania tylko z tą jednostką, czy też ze wszystkimi jednostkami pomocniczymi z obszaru gminy. Są w tej sprawie dwa rozbieżne poglądy. Pierwszy prezentuje Przemysław Mroczkowski, który wskazuje, że ograniczenia będą miały wpływ na inne jednostki pomocnicze gminy i zasadna jest możliwość wypowiedzenia się przez nie w tej sprawie¹⁴². Podobnie Jakub Wilk, który wskazuje, że pominięcie tych jednostek pomocniczych, które nie zostały objęte ograniczeniami, uniemożliwia im wskazanie argu-

¹³⁹ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dn. 20 grudnia 2024 r., NK-I.4131.151.2024, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 27 marca 2013 r., sygn. akt. I OSK 2586/12.

¹⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 28 czerwca 2022 r., sygn. akt II GSK 296/19, LEX nr 3362873; A. Matan [w:] B. Dołnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 89. Należy zaznaczyć, iż opinie miałyby charakter wiążący w przypadku, gdy ustawodawca oczekiwałby pozytywnej opinii w ramach współdziałania.

¹⁴¹ G. Krawiec, *Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie*, 2023, Legalis.

¹⁴² P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu...*, s. 233.

mentów na temat wpływu tych ograniczeń na ich obszar działania¹⁴³. Opiniowanie przez wszystkie jednostki aprobuje również część judykatury¹⁴⁴. Odrębny pogląd wyraża Grzegorz Krawiec, który twierdzi, że opiniowanie powinno się odbyć z tymi jednostkami pomocniczymi, których treść uchwały w jakikolwiek sposób dotyczy¹⁴⁵. Za trafnością tego drugiego poglądu przemawia to, iż zakres opiniowania powinien uwzględniać zakres obszarowy uchwały. Jeśli uchwała ma odnosić się tylko do konkretnej jednostki pomocniczej, np. Osiedla Stare Miasto we Wrocławiu, to tylko w odniesieniu do niej należy przeprowadzić procedurę opiniowania. W przypadku opiniowania uchwały, która dotyczyłaby terenu całej gminy, uprawnione do opiniowania byłyby wszystkie jednostki pomocnicze tej gminy.

Oczywiście nie stoi to na przeszkodzie przedstawienia projektu do zaopiniowania przez pozostałe jednostki pomocnicze, jeżeli jest w tym zakresie podstawa prawna w statucie gminy i statutach jednostek pomocniczych.

W przypadku uchwał ogólnogminnych, tj. określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych czy w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, opiniują wszystkie jednostki pomocnicze w danej gminie.

W ustawie nie uregulowano wprost, jaki organ jednostki pomocniczej będzie właściwy do opiniowania w procesie uchwałodawczym¹⁴⁶. Mając na uwadze brzmienie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴⁷, statut jednostki pomocniczej uchwalany przez radę gminy powinien określać organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (np. sołtysa czy zebrania wiejskiego). Należy podkreślić, iż opiniowanie projektu uchwały przez niewłaściwy organ jednostki pomocniczej będzie wiązało się ze skutkiem braku wyrażenia opinii.

W przypadku opiniowania uchwał z art. 12 u.w.t.p.a. przez dowódców garnizonów ich właściwość miejscową określa rozpo-

¹⁴³ J. Wilk, *Uchwały w sprawie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży*, LEX/el. 2018.

¹⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dn. 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 15/21, LEX nr 3156402.

¹⁴⁵ G. Krawiec, *Przeciwdziałanie...*, s. 16.

¹⁴⁶ K. Płonka-Bielenin, *Gminne akty prawa miejscowego...*, s. 31.

¹⁴⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

rzządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 sierpnia 2022 r. w sprawie utworzenia, przekształcenia i zniesienia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców¹⁴⁸.

Odpowiednio, jak w przypadku organów jednostek pomocniczych, opiniowanie projektu uchwały przez niewłaściwego (miejscowo) dowódcę garnizonu będzie wiązało się z brakiem wyrażenia opinii.

Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie określają również terminu, w jakim organ jednostki pomocniczej powinien wyrazić przedmiotową opinię. W piśmiennictwie¹⁴⁹ zaznacza się, iż należy uznać za właściwy termin, który wyznacza art. 89 ust. 1 u.s.g., tj. w przypadku, gdy prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu (ust. 1). Jednakże na kanwie przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pojawia się problem, czy tym „innym organem” może być organ jednostki pomocniczej gminy. W dotychczasowym piśmiennictwie daje się zauważyć dwa przeciwstawne poglądy. Paweł Chmielnicki wskazał, iż według niego chodzi o organy administracji, co implikuje to, że gdyby ważność rozstrzygnięcia organów gminy zależała od opinii wyrażonej przez inny organ państwowy – np. organ ochrony prawnej – to przepis art. 89 nie będzie miał do takiej sytuacji zastosowania¹⁵⁰. Odmiennie stanowisko prezentuje Andrzej Matan, który uznał, iż organami współdziałającymi będą zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej, a ponadto inne organy władzy publicznej, jeśli przepisy prawa przewidują dla nich kompetencje m.in. do opiniowania rozstrzygnięć organów gminy¹⁵¹. Jednoznaczny pogląd trudno wyrazić ze względu na fakt, iż organ jednostki pomocniczej nie jest organem administra-

¹⁴⁸ Dz. U. poz. 1868.

¹⁴⁹ I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, art. 12.

¹⁵⁰ P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 89. LEX.

¹⁵¹ A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 89. LEX.

cji publicznej *sensu stricto*¹⁵². Jednakże skoro ów organ jednostki pomocniczej posiada kompetencje opiniodawcze na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości, czyli w określonym zakresie dysponuje podmiotowością w sferze prawa publicznego, to można rozważyć jego kwalifikację jako „innego organu” w myśl art. 89 ust. 1 u.s.g. Jeśli chodzi o charakter prawny tego terminu, to 14-dniowy termin z art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter prekluzyjnego terminu prawa materialnego z takim skutkiem, że w przypadku niezajęcia stanowiska w sprawie w tym terminie rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte z upływem tego terminu w brzmieniu przedłożonym przez gminę.

3. Uzasadnienie

Projekty uchwał z art. 12 u.w.t.p.a. powinny posiadać uzasadnienie, co jest istotne z praktycznego punktu widzenia, gdyż zmniejsza to ryzyko negatywnego orzeczenia sądu administracyjnego czy też organu nadzoru.

Przykładowo w przypadku projektów uchwał ograniczających nocną sprzedaż napojów alkoholowych uzasadnienie powinno wyjaśniać, jaki ważny interes publiczny wystąpił (np. bezpieczeństwo i porządek publiczny czy też zdrowie publiczne), który ostatecznie wpłynął na wprowadzanie ograniczeń w spożywaniu napojów alkoholowych w godzinach nocnych. Z uzasadnienia powinna wynikać niezbędna proporcja pomiędzy ograniczeniem wolności obywatelskich a ochroną ważnego interesu publicznego.

Uzasadnienie projektu uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinno wyjaśniać, z jakich względów ustalona odległość od miejsc chronionych została uznana za wystarczającą z punktu widzenia ograniczenia dostępności alkoholu i realizacji gminnej polityki w tym zakresie.

¹⁵² Za uznaniem organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej jako organu administracji publicznej – M. Paradowski, *Zebranie wiejskie jako organ administracji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 2, s. 77-92.

VI. Uchwała rady gminy w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych

1. Uchwała rady gminy w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych jako akt prawa miejscowego

Uchwała rady gminy w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych, pomimo tego, iż ustawa wprost o tym nie stanowi, należy do kategorii aktów prawa miejscowego¹⁵³.

Podstawą prawną jej podjęcia jest art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a., w myśl którego rada gminy może wprowadzić w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy, odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Legitymację do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę będzie posiadał zatem każdy, jeśli jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone podjętą uchwałą.

W związku z tym uchwała z art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a. jest aktem wydawanym przez radę gminy, obowiązującym na terenie tej gminy, o charakterze generalno-abstrakcyjnym na podstawie upoważnienia ustawowego. Dlatego też zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁵⁴ podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

2. Przedmiot uchwały określonej w art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a.

Rozważając zagadnienie uchwały o odstępstwach od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, należy

¹⁵³ A. Misiejko, *Nowe przepisy regulujące...*, s. 66; P. Mroczkowski, *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu...*, s. 236; patrz D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-103.

¹⁵⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

w pierwszej kolejności poświęcić uwagę dwóm kluczowym elementom, na które zwraca się również uwagę w orzecznictwie sądowym¹⁵⁵. Pierwszą z nich jest brak negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej. Drugą z przesłanek jest niezakłócanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Odnosząc się do pierwszego uwzględnianego elementu, ustawodawca wskazał na przepis art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a., w którym wymienione zostały cele polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Zawarty w omawianym przepisie katalog działań jest otwarty, co oznacza, że władze publiczne mogą podejmować także inne środki zmierzające do ograniczania negatywnych skutków spożywania alkoholu. Daje to pewien obraz tego, do czego powinny dążyć organy administracji publicznej w obszarze ochrony zdrowia publicznego przed skutkami nadmiernej konsumpcji alkoholu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że prawodawca wymienił kilka przykładowych elementów tej polityki, jednocześnie nie definiując jej precyzyjnie. Jedyny wniosek, jaki można na tym etapie wyciągnąć, to konieczność niestania w oczywistej sprzeczności podejmowanej uchwały rady gminy w sprawie odstępstwa od zasady zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych z celami określonymi w art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a. Ograniczenie się jednak do takiego stwierdzenia nie wyczerpuje omawianego zagadnienia, gdyż należy uwzględnić także inne przepisy prawa. Określają one jednak zadania innych podmiotów w omawianej materii. Bez wątplenia należy zwrócić uwagę na przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, która stanowi podstawę do funkcjonowania Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom i działającej przy Prezesie Rady Ministrów Rady do spraw Przeciwdziałania Uzależnieniom¹⁵⁶. Wymienione w ustawie podmioty pełnią wiele zadań, w tym także te dotyczące wydawania opinii, zaleceń,

¹⁵⁵ „Dla podjęcia uchwały wprowadzającej odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonym miejscu publicznym na terenie gminy, konieczne jest zaistnienie dwóch przesłanek. Po pierwsze organ winien uznać, że taka uchwała nie będzie miała negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy) i po drugie organ winien uznać, że odstępstwo o którym mowa w tej uchwale nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego”, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 9 lutego 2022 r., V SA/Wa 4562/21, LEX nr 3349622.

¹⁵⁶ T.j. z dn. 15.11.2024 r., Dz. U. z 2024, poz. 1670 ze zm.

zlecenia i publikowania badań oraz rozpowszechniania wiedzy na temat uzależnień i ich przeciwdziałania. Z dalszego brzmienia omawianego artykułu wynika także obowiązek powołania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego, jest to podmiot o niejednoznacznym charakterze prawnym i szerokim katalogu rozmaitych zadań¹⁵⁷. Z punktu widzenia polityki społecznej ma on istotne uprawnienia w zakresie jej kształtowania, m.in. poprzez wydawanie opinii.

Można z tego wysnuć dwa wnioski. W odniesieniu do drugiej z przesłanek, czyli niezakłócania bezpieczeństwa i porządku publicznego, trudniej jest znaleźć jakikolwiek punkt odniesienia do oceny jego spełnienia. Literatura prawa wskazuje, że porządek publiczny to stan, w którym funkcjonowanie życia społecznego ma optymalne warunki¹⁵⁸. Należy przyjąć, że bezpieczeństwo i porządek publiczny powinno się interpretować intuicyjnie, według powszechnego rozumienia obu słów. Z praktycznego punktu widzenia, jeżeli w danym miejscu gminy nie dochodzi do nadzwyczajnie wielu zachowań niepożądanych, w tym przestępstw, oraz jeżeli planowane miejsce jest uporządkowane i monitorowane, to nie ma przeciwwskazań do założenia, że nie będzie dochodzić w nim do zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przygotowując uchwałę w sprawie określenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych, wystarczające będzie zasięgnięcie informacji od komendanta powiatowego policji lub komendanta właściwej straży gminnej na temat ewentualnego wprowadzenia w danym

¹⁵⁷ „Wobec powyższego należy stwierdzić, że działania komisji mają zróżnicowaną formę prawną: od działań technicznych (np. skierowanie na badanie do biegłego specjalisty) przez kampanie edukacyjne aż po współdecydowanie (tj. wydawanie opinii przy zezwoleniach na sprzedaż alkoholu)”, A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *2.1. Gminne (miejskie) komisje rozwiązywania problemów alkoholowych* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

¹⁵⁸ „Przez «porządek publiczny» należy rozumieć pewien pożądany stan wewnątrz państwa, umożliwiający normalne funkcjonowanie jego instytucji oraz, co szczególnie istotne dla tematu artykułu, jednostek w państwie”, P. Drebnkowski, *Ustawa o strażach gminnych. Komentarz* [w:] *Straże. Komentarz do ustaw*, wyd. 1, 2018. Art. 1/ Legalis: „Porządkiem publicznym jest obowiązujący system prawny, mający w szczególności na celu ochronę życia, zdrowia, czci i godności ludzi oraz ochronę mienia, niezależnie od tego, czyją stanowi własność. Chodzi więc o zapewnienie lokalnej społeczności spokoju i komfortu psychicznego”, W. Kottowski [w:] *Straże gminne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 1.

miejscu odstępstwa. Jeżeli z przekazanych dokumentów przez ww. organy nie będzie wynikać, że planowane miejsce będzie sprzyjać w sposób istotny powstawaniu zagrożeń, to warunek niezagrażania bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu będzie bez wątpienia spełniony.

Pomimo że wskazane tu przesłanki są w przepisie art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a. sformułowane ogólnie, to jednak rada gminy powinna na etapie przygotowywania uchwały odnieść się do nich poprzez wskazanie dokumentów, informacji i faktów, które potwierdzają spełnienie ustawowego wymogu.

Istotnym zagadnieniem w kontekście rozważań nad odstępstwami od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych jest określenie tego, czym jest miejsce publiczne. W odniesieniu do tego pojęcia ustawodawca nie wskazał w przepisach u.w.t.p.a. definicji, którą można się posłużyć. Konieczne jest więc systemowe podejście do tego zagadnienia.

Pewien punkt odniesienia może stanowić ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorek publicznych¹⁵⁹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego aktu prawnego „*Miejsca publiczne* to miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze”. Z kolei Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r. definiuje miejsce użyteczności publicznej jako „te części jakiegokolwiek budynku, terenu, ulicy, drogi wodnej lub innego miejsca, które są dostępne lub otwarte, niezależnie, czy stale, okresowo, czy od czasu do czasu, dla przedstawicieli ogółu społeczeństwa, i są miejscami o charakterze handlowym, biurowym, kulturalnym, historycznym, oświatowym, religijnym, rządowym, rozrywkowym, wypoczynkowym lub innym, dostępnymi lub otwartymi dla publiczności”¹⁶⁰. Również przepis art. 261 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny posługuje się terminem miejsca publicznego¹⁶¹. Podobnie jak w u.w.t.p.a., również i w kodeksie nie zostało ono zdefiniowane i stanowi przedmiot rozważań doktryny prawa karnego¹⁶².

¹⁵⁹ T.j. z dn. 29 września 2020 r. (Dz. U z 2020, poz. 1672).

¹⁶⁰ Dz. U. z dn. 16 kwietnia 2007 r., Nr 66, poz. 438.

¹⁶¹ T.j. z dn. 26 marca 2025 r. (Dz. U. z 2025, poz. 383).

¹⁶² „Ustawa wymaga, by miejsce urządzone w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby było «publiczne», a więc powszechnie dostępne.

Ponadto w wielu innych aktach prawnych także występuje to pojęcie, zazwyczaj jednak nie jest ono precyzyjnie definiowane. W literaturze można odnaleźć różne próby określenia, czym jest miejsce publiczne¹⁶³. Ze wszystkich wskazanych przepisów i poglądów wyłania się obraz miejsca publicznego jako obszaru, do którego istnieje swobodny (lub ograniczony w nieznacznym stopniu) dostęp dla każdego, kto chce się w nim znaleźć. Na swobodny dostęp do miejsca publicznego wskazuje również orzecznictwo sądowe¹⁶⁴. Najczęściej jako miejsca publiczne wskazywane są drogi, dworce, budynki użyteczności publicznej, parki czy cmentarze. Na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że miejsce publiczne należy rozumieć w sposób potoczny, oceniając „publiczność” danego miejsca indywidualnie. Jedyłą cechą wspólną miejsc publicznych jest ich dostępność dla każdego.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że na miejsce publiczne nie ma wpływu kwestia własności określonego miejsca. Zazwyczaj miejscem

Nie spełnia tego znamienia upamiętnienie zdarzenia historycznego, np. we własnym ogrodzie lub domu czy mieszkaniu”, Z. Cwiągalski [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212-277d*, Warszawa 2017, art. 261.

¹⁶³ „Miejsce publiczne, o którym mowa w komentowanym przepisie, należy zdefiniować jako teren lub pomieszczenie przeznaczone dla wszystkich ludzi, np. ulica, park, teatr 163. Niewątpliwie miejsce publiczne powinno być ogólnie dostępne dla każdego zainteresowanego”, A. Melezini [w:] K. Teszner (red.), *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 117; „Ważne jest bowiem, aby skutek dotknął osoby znajdujące się w miejscu publicznym, a więc takim, w którym wybryk mógł dotrzeć do większej liczby nieoznaczonych osób i że wywołał on przewidziane skutki przynajmniej w stosunku do jednej osoby”, R. Krajewski, *Wykroczenia wybryku i nieobyczajnego wybryku*, „Przeгляд Sądowy” 2010, nr 11-12, s. 116-128.

¹⁶⁴ „Zachowanie publiczne oznacza podjęcie zachowania w miejscu, które jest dostępne dla nieokreślonego bliżej liczebnie i rodzajowo kręgu osób. Warunek «publiczności» spełnia sama możliwość dostrzeżenia, przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób, zachowania sprawcy ze względu na miejsce jego podjęcia, sposób lub okoliczności”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 12 lutego 2015 r., SK 70/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 14; „Miejscem publicznym będzie miejsce dostępne dla nieokreślonej liczby osób: park, skwer, plac na terenie stanowiącym własność jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa bądź innego podmiotu, lecz z woli właściciela przeznaczony dla każdej osoby, co dotyczy np. obiektów handlowych, czy usługowych”, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 27 lutego 2014 r., II SA/Gl 1473/13, LEX nr 1525538.

publicznym jest miejsce będące własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Możliwe jest również istnienie miejsc publicznych, których właścicielem jest państwowa lub samorządowa osoba prawna. Jednak miejscem publicznym może być też cmentarz należący do kościoła lub związku wyznaniowego czy skwer zlokalizowany na terenie należącym lub użytkowanym przez spółdzielnię mieszkaniową. Nie będzie natomiast miejscem publicznym obszar, który wprawdzie należy do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (i ich osób prawnych), jednak dostęp do niego został ograniczony (np. zamknięty poligon wojskowy czy teren zajezdni gminnego przedsiębiorstwa przewozowego).

Rozważając nad uchwałą w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, bez wątpienia należy poruszyć kwestię ich przestrzennego obowiązywania. W przepisie art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a. prawodawca wskazał, że odstępstwo może zostać wprowadzone w określonym miejscu na terenie gminy.

Trywialne z punktu widzenia osób na co dzień zajmujących się działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest spostrzeżenie, że rada gminy może przyjąć jedynie taką uchwałę, która obowiązuje na terenie gminy, na obszarze której jest właściwa. Więcej uwagi należy natomiast poświęcić użytemu w ustawie zwrotowi „określonym miejscu”. Przez użycie takiego zwrotu prawodawca nakazał, aby miejsce, w którym będzie przewidziane odstępstwo, było precyzyjnie i wyraźnie wyodrębnione z otaczającej go przestrzeni publicznej. Wyodrębnienie tego obszaru może nastąpić w formie opisowej, poprzez opisanie przebiegu granic miejsca odstępstwa, lub w sposób graficzny (np. poprzez oznaczenie miejsca na mapie), na co zwróciło uwagę orzecznictwo sądowe¹⁶⁵. W związku z tym omawiane miejsce publiczne nie może zostać wskazane w sposób ogólny i dotyczyć obszaru o nieprecyzyjnych

¹⁶⁵ „W ocenie Sądu, sposób oznaczenia na mapce kolorem czerwonym granicy obszaru objętego odstępstwem od zakazu spożywania napojów alkoholowych jest akceptowalny i nie powinien budzić wątpliwości co do granic tego obszaru, zważywszy również na cel, któremu służy ta konkretna uchwała. Oznaczanie przez prawodawcę lokalnego na mapach przeznaczenia określonych obszarów na konkretne cele, wyznaczania stref ochronnych lub obszarów oddziaływania określonych przedsięwzięć, jest praktyką powszechną i dopuszczalną (np. w planach miejscowych)”, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dn. 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 340/19, LEX nr 2694844.

granicach, których nie można jednoznacznie określić. Wskazanie np. całej dzielnicy czy ulicy byłoby rażącym nadużyciem, które naruszałoby przepisy u.w.t.p.a. i rodziłoby niezgodność z prawem uchwały. Z kolei najbardziej precyzyjnym sposobem określenia miejsca obowiązywania odstępstwa będzie wskazanie w uchwale działki lub działek ewidencyjnych, na których to odstępstwo obowiązuje, i takie też określenie miejsca należy zalecić.

3. Uzasadnienie

Projekt uchwały z art. 14 ust. 2b u.w.t.p.a. powinien posiadać uzasadnienie, co jest istotne z praktycznego punktu widzenia. Niewątpliwie zmniejsza to ryzyko negatywnego orzeczenia sądu administracyjnego, jak też wojewody dokonującego kontroli aktu pod względem kryterium legalności.

Taki wniosek można wysnuć, analizując chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2023 r., który dotyczył uchwały w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych¹⁶⁶. Z takiego uzasadnienia powinno wynikać spełnienie warunków w zakresie niewpływania w sposób negatywny na kształtowanie odpowiedniej polityki społecznej oraz niezagrażania porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu.

¹⁶⁶ „(...) z zakresu czynności podjętych przed jej podjęciem, np. w postaci odbycia debaty w trakcie posiedzenia rady gminy, przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyrażenia stanowiska przez zebrania sołeckie, można wyciągnąć wniosek, że brak jest przeciwwskazań do zastosowania odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Protokół sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz prezentacja projektu uchwały i przebieg dyskusji nad podejmowaną uchwałą wraz z uzasadnieniem jej projektu stanowią i mogą stanowić komplementarną podstawę wnioskowania odnośnie do motywów działania organu uchwałodawczego”, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 7 listopada 2023 r., II GSK 1027/20, LEX nr 3658693.

ROZDZIAŁ III.

GMINNY PROGRAM PROFILAKTYKI I ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH ORAZ PRZECIWDZIAŁANIA NARKOMANII

I. Charakter prawny gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

1. Wprowadzenie

Ustawodawca nie zdecydował się wprost określić charakteru prawnego uchwały w sprawie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, że choć zaliczenie danego aktu wydawanego przez organ administracji samorządowej do kategorii aktów prawa miejscowego nie powinno stanowić problemu, to w rzeczywistości jednak samo wskazanie, iż twórcą aktu jest np. rada gminy, nie jest wystarczające, by bez cienia wątpliwości stwierdzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego¹⁶⁷. Dla dokonania jednoznacznego zakwalifikowania danego aktu jako aktu prawa miejscowego lub też wykluczenia go z tej kategorii aktów konieczne jest zidentyfikowanie cech wyróżniających aktów prawa miejscowego, a następnie przeanalizowanie danego aktu pod kątem ewentualnego wypełnienia tych cech. Co na tym tle istotne, nieprawidłowe zakwalifikowanie danego aktu jako aktu prawa miejscowego pociąga za sobą bardzo poważne konsekwencje.

¹⁶⁷ K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 68-69.

2. Definicja i cechy aktów prawa miejscowego

W przepisach prawa nie została sformułowana definicja legalna aktów prawa miejscowego, wobec czego w poszukiwaniu znaczenia tego pojęcia należy skierować się do doktryny oraz orzecznictwa. Zanim jednak tak ukierunkowane poszukiwania nastąpią, zasadne wydaje się rozpoczęcie rozważań od zaprezentowania przepisów Konstytucji RP, które odnoszą się do kwestii dotyczących aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, o czym stanowi art. 88 ust. 1 Konstytucji, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa¹⁶⁸. Z kolei w art. 94 Konstytucji przewidziano, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa¹⁶⁹.

W kwestii tworzenia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego zasady i tryb ich wydawania regulują samorządowe ustawy ustrojowe. Na szczeblu gminnym – czyli tym, który jest istotny na gruncie poruszanego zagadnienia – jest to u.s.g., przy czym Hubert Izdebski precyzuje, że podstawą wydawania aktów prawa miejscowego może być albo dana ustawa ustrojowa, albo przepis innej ustawy¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Art. 88 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁶⁹ P. Radzewicz wskazuje, że chodzi tu przede wszystkim o tzw. ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i ustawę o administracji rządowej w województwie, które określają rodzaje aktów prawa miejscowego oraz wskazują organy uprawnione do ich stanowienia; P. Radzewicz, *Art. 94 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.

¹⁷⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 410. Barbara Jaworska-Dębska wskazuje, że także w wielu ustawach materialnoprawnych zawarte są upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego i jako przykład podaje ustawę z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która zawiera upoważnienie dla rady gminy do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. B. Jaworska-Dębska, *4. Prawo miejscowe* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-

W myśl art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Według regulacji ust. 2 ww. artykułu na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- 3) zasad zarządu mieniem gminy;
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Z kolei w ust. 3 przewidziano, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Przechodząc do zaprezentowania poglądów sformułowanych przez doktrynę prawa administracyjnego w odniesieniu do kwestii definiowania oraz charakteryzowania aktów prawa miejscowego, rozpocząć wypada od stwierdzenia za B. Dolnickim, że w doktrynie prawa administracyjnego podejście do pojęcia prawa miejscowego nie było jednolite¹⁷¹. Wśród stosowanych kryteriów podziału wyróżniano:

- a) ze względu na zakres terytorialnego obowiązywania – akty normatywne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa;
- a) ze względu na podmiot stanowiący prawo miejscowe – akty stanowione przez organy lokalne;
- b) ze względu na charakter prawny tych aktów – tylko stanowione przez organy lokalne akty o charakterze powszechnie obowiązującym¹⁷².

Owa niejednolitość traktowania prawa miejscowego występowała i w dalszym ciągu występuje również w warstwie używanego nazewnictwa¹⁷³. Spotkać można m.in. następujące określenia: akty prawa

-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 280.

¹⁷¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 329.

¹⁷² *Ibidem*, s. 329.

¹⁷³ J. Zimmermann wymienia nawet cztery czynniki, które powodują, że kategoria przepisów prawa miejscowego występuje pod różnymi nazwami. Zob. szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 121-122.

miejscowego¹⁷⁴, prawo miejscowe¹⁷⁵, terenowe (lokalne) źródła prawa¹⁷⁶, terenowe przepisy prawne¹⁷⁷.

E. Ochendowski stwierdził, że określenie „akty prawa miejscowego” oznacza przepisy prawne powszechnie obowiązujące na oznaczonej części terytorium państwa, a nie na całym jego obszarze, i tylko wtedy, gdy wydawane są przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej¹⁷⁸. Co ważne, charakterystycznymi cechami terenowych przepisów prawnych powszechnie obowiązujących jest możliwość regulowania postępowania (zachowania się) wszystkich kategorii adresatów, niezbędność wyraźnego upoważnienia ustawowego do ich stanowienia oraz obowiązek zgodnego z prawem ogłoszenia¹⁷⁹. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów: obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych¹⁸⁰.

Natomiast D. Dąbek wśród cech, jakie dany akt musi posiadać, aby mógł być zaliczony do kategorii aktów prawa miejscowego, wymienia i charakteryzuje następujące:

- akty prawa miejscowego muszą mieścić się w granicach określonych delegacją i nie mogą być sprzeczne zarówno z ustawą, jak i z Konstytucją RP;
- akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, co oznacza, że muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne, które wyznaczają adresatom pewien sposób zachowania się: ustalają nakazy, zakazy lub nadają uprawnienia;
- akty te muszą zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i ogólnym (normy o charakterze abstrakcyjnym, czyli takie, które określają nakazywane, zakazywane albo dozwolone działanie w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej

¹⁷⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 410 i n.

¹⁷⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 119 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 330 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 409 i n.

¹⁷⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 121.

¹⁷⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 140.

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 115.

¹⁷⁹ *Ibidem*, s. 116.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

sytuacji; z kolei normy o charakterze generalnym określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z imienia [nazwy]);

- akty prawa miejscowego muszą mieć charakter powszechny, co oznacza, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, instytucji i organizacji publicznych oraz prywatnych, przy czym ich adresatami mogą być zarówno wszystkie podmioty przebywające na danym terenie, jak i niektóre ich kategorie (np. osoby parkujące pojazdy na obszarze strefy płatnego parkowania);
- sprawy regulowane aktami prawa miejscowego powinny mieć charakter lokalny¹⁸¹;
- akty prawa miejscowego zawsze powinny mieć wykonawczy charakter wobec ustawy, w ścisłym lub szerokim tego słowa znaczeniu;
- akty prawa miejscowego nie mogą samodzielnie regulować spraw należących do „materii ustawowej”¹⁸².

Z kolei zdaniem B. Dolnickiego obecnie prawo miejscowe w znaczeniu wąskim powinno być rozumienie jako akty prawa powszechnie obowiązującego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego, obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły¹⁸³. Prezentuje on stanowisko, że dla uznania aktów jako aktów prawa miejscowego wymagane jest łączne spełnienie dwóch warunków: muszą być wydane przez organ, którego właściwość miejscowa rozciąga się na część terytorium państwa, oraz tego, aby organ został wyposażony w kompetencje do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Zwraca również uwagę na generalny i abstrakcyjny charakter norm zamieszczanych w tego typu aktach oraz podkreśla ich wykonawczy charakter¹⁸⁴. Co do kwestii adresatów tych aktów wskazuje zaś, że mogą być nimi zarówno wszystkie podmioty, jak i niektóre ich kategorie (np. właściciele nieruchomości)¹⁸⁵.

¹⁸¹ B. Dolnicki wskazuje, że okoliczność, iż akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice ich właściwości miejscowej, nie oznacza, że granice terytorialnego zasięgu tych aktów muszą się ściśle pokrywać z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 332.

¹⁸² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-101.

¹⁸³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 331-332.

¹⁸⁴ *Ibidem*, s. 334.

¹⁸⁵ *Ibidem*, s. 335.

I. Zachariasz wskazuje, że w dyskusjach dotyczących aktów prawa miejscowego wciąż zbyt mało miejsca poświęca się dwóm cechom aktów prawnych: normatywności i powszechności obowiązywania¹⁸⁶. W odniesieniu do kwestii powszechności obowiązywania prezentuje on stanowisko, iż akty prawne, którym przypisujemy walor powszechności, mogą, ale nie muszą, zawierać przepisów adresowanych do podmiotów prywatnych, podczas gdy w aktach prawnych o charakterze wewnętrznym nie można ustanawiać przepisów adresowanych do podmiotów zewnętrznych wobec państwa¹⁸⁷. Natomiast na gruncie cechy normatywności twierdzi, iż określenie „akt normatywny” można interpretować jako ten akt, który wprowadza normy prawne do systemu (...), jak i akt prawny, który normy prawne z systemu eliminuje, obejmując swym zakresem także pewną część aktów kontroli prawa¹⁸⁸.

W odniesieniu do kwestii charakteru prawnego norm zawartych w aktach prawa miejscowego w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że akty te powinny zawierać normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym¹⁸⁹. Normy o charakterze generalnym to takie, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie go z imienia (nazwy)¹⁹⁰. Adresat normy o takim charakterze przedstawiony jest zatem w jej treści w sposób opisowy, ogólny, tak, aby jak największa liczba potencjalnych adresatów znalazła się w zakresie działania tej normy¹⁹¹. Natomiast abstrakcyjny charakter normy przejawia się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma miejsce w pewnych, zwykle powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji¹⁹². Przepisy prawa miejscowego nie są bowiem stanowione dla jednostkowego zdarzenia czy jednostkowej sytuacji, która więcej nie będzie już miała miejsca¹⁹³. Wynika z tego, że akt normatywny

¹⁸⁶ I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne* [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 49.

¹⁸⁷ *Ibidem*, s. 51.

¹⁸⁸ *Ibidem*, s. 53-54.

¹⁸⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 88-91; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 332.

¹⁹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 332.

¹⁹¹ K. Sikora, *Istota i charakter prawny...*, s. 77.

¹⁹² B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 333.

¹⁹³ K. Sikora, *Istota i charakter prawny...*, s. 77.

generalny reguluje pewne kategorie stosunku społecznego, mogącego powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką, podczas gdy indywidualny akt administracyjny odnosi się do prawnych stosunków między organem a daną jednostką w indywidualnym przypadku¹⁹⁴.

Po zaprezentowaniu poglądów doktryny zasadne wydaje się przedstawienie dorobku orzecznictwa sądowoadministracyjnego w tym zakresie. W odniesieniu do kwestii określenia przesłanek, które mają decydujące znaczenie dla uznania danego aktu jako aktu prawa miejscowego, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r. stwierdził, że „jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego”¹⁹⁵. W wyroku tym sąd wskazał także, że „z samego faktu podjęcia uchwały przez organ, stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego”. Z kolei w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że to nie ustawowa nazwa aktu prawnego (uchwała, zarządzenie), lecz jego treść decyduje o tym, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego¹⁹⁶. Wymagane jest każdorazowe ustalenie, czy rzeczywiście dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm z niego wyprowadzanych (czy ma charakter powszechnie obowiązujący), na jakiej podstawie został podjęty (wskazanie upoważnienia wynikającego z ustawy), a także to, w jaki sposób został podany do powszechniej wiadomości¹⁹⁷. Okazuje się, że w praktyce dokonanie oceny ww. cech danego aktu, a w efekcie przesądzenie o jego charakterze, nie jest zadaniem prostym. Nawet bowiem w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się rozbieżności przy określaniu prawnego charakteru niektórych uchwał samorządowych, np. uchwały o utworzeniu zakładu budżetowego (szkoły czy zakładu opieki zdrowotnej i innych)¹⁹⁸.

¹⁹⁴ B. Dolnicki *Samorząd...*, s. 333.

¹⁹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765.

¹⁹⁶ I. Zachariasz, *Akty prawa miejscowego...*, s. 49.

¹⁹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 338.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 339.

Przechodząc dalej, należy zauważyć, że uznanie danej uchwały za akt prawa miejscowego skutkuje obowiązkiem ogłoszenia go we właściwym dzienniku urzędowym¹⁹⁹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. W myśl ust. 2 tego artykułu odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Zasadą jest zatem, że akt normatywny podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Natomiast w przypadku, gdy nie zawiera on przepisów powszechnie obowiązujących, ww. obowiązek ogłoszenia aktu może zostać wyłączony w drodze wyraźnego przepisu odrębnej ustawy. Akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o czym stanowi art. 13 pkt 2 tej ustawy. W świetle tego zasadą jest, że warunkiem koniecznym wejścia w życie aktu prawa miejscowego podjętego przez radę danej gminy jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa. Natomiast nieprawidłowe zakwalifikowanie danego aktu jako aktu prawa miejscowego wywołuje doniosłe konsekwencje²⁰⁰.

3. Gminny program

Do zadań własnych gminy należy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. W szczególności zadania te obejmują:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;

¹⁹⁹ M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, szczebla lokalnego i regionalnego* [w:] M. Karpiuk, M. Czuryk, L. Grzonka, B. Krupa, P. Sobczyk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 137.

²⁰⁰ Prawomocne stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia powoduje w każdym wypadku usunięcie z obrotu prawnego wadliwego aktu prawnego w całości lub w części. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 214.

- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą domową;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej²⁰¹.

Obowiązki te zostały nałożone na gminę przepisami u.w.t.p.a. Zgodnie z art. 4¹ ust. 2 tej ustawy realizacja ww. zadań jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zatem to lokalny legislator – rada gminy – jest odpowiedzialny za uchwalenie gminnego programu, który powinien uwzględniać cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Dodać należy, że aktualnie obowiązujący Narodowy Program Zdrowia obejmuje okres pięcioletni i został określony w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025²⁰².

Warto również zaznaczyć, że z dniem 1 stycznia 2022 r. użyte przez prawodawcę w treści art. 4¹ ust. 2 ww. ustawy określenie „gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” zostało

²⁰¹ Zob. szerzej na ten temat w rozdziale II. Zadania własne gminy 2.1. Zróżnicowanie zadań publicznych na gruncie u.w.t.p.a.

²⁰² Dz. U. poz. 642.

zastąpione określeniem „gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii”. Zmiana ta nastąpiła na podstawie art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw²⁰³ i nie miała tylko kosmetycznego znaczenia, lecz wydaje się, że usunęła pojawiające się w praktyce rozbieżności. Przed zmianą przepisów część rad gmin uchwałała bowiem dwa odrębne programy: jeden regulujący kwestie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a drugi – kwestie przeciwdziałania narkomanii; część zaś wszystkie te zadania ujmowała w ramy jednego gminnego programu. Aktualnie – skoro w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest mowa o gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii – zasadne jest podejmowanie w tym zakresie jednej uchwały. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że to nowe określenie stanowi przejaw scalenia idei integracji profilaktyki i zapobiegania tym dwóm uzależnieniom w jednym akcie polityki administracyjnej²⁰⁴.

Zadania własne gminy polegające na przeciwdziałaniu narkomanii obejmują następujące działania:

- 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

²⁰³ Dz.U. poz. 2469.

²⁰⁴ I. Niżnik-Dobosz, art. 4(1) [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa...*

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że określony w art. 10 u.p.n. katalog zadań gminy w kwestii przeciwdziałania narkomanii jest katalogiem pełnym²⁰⁵, przy czym na gruncie regulacji art. 10 ust. 2 tego aktu prawnego warto zauważyć, że ustawodawca odsyła do programu, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a., zwanego dalej „Gminnym Programem”. Oznacza to, że realizacja zadań odnoszących się do przeciwdziałania narkomanii odbywa się na podstawie uchwalanego gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Poprzednia treść art. 10 ust. 2 ww. ustawy przewidywała, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, zwanego dalej „Gminnym Programem”, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Na tle tak sformułowanej treści przepisu oraz poprzedniego brzmienia art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. pojawiały się wątpliwości (na co zwrócono tu już uwagę), czy oba programy należy ująć w jednej uchwale, czy raczej dla każdego z programów powinna być podjęta odrębna uchwała. Na gruncie poprzedniego stanu prawnego w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Łódzkiego z dnia 23 marca 2009 r.²⁰⁶ wyrażono stanowisko, że „skoro są dwa odrębne akty prawne, to jest: ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, to tym samym gminne programy obejmujące zadania wynikające z tych ustaw powinny być ujęte w odrębnych uchwałach”. Biorąc jednak pod uwagę wskazane zmiany przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, należy uznać, że stanowisko organu nadzorczego o konieczności podjęcia dwóch odrębnych uchwał straciło na aktualności.

W kwestii istotnych zmian legislacyjnych treści art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. warto jeszcze dodać, że na podstawie art. 2 pkt 4 lit. c ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw zmianie uległ przepis odnoszący się do okresu, na jaki sporządza się gminny program. Wprowadzono regulację,

²⁰⁵ A. Ważny, *Art. 10 [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, A. Ważny, Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, wyd. III, LEX/el. 2022.

²⁰⁶ PrO-I-0911/115/09 LEX nr 527772.

że gminny program sporządza się na okres nie dłuższy niż cztery lata, co jest zmianą w odniesieniu do poprzedniej regulacji, która przewidywała, że gminny programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych rada gminy uchwała corocznie.

Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie, a w celu jego realizacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika. Z wykonania w danym roku gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i efektów jego realizacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza raport, który przedkłada radzie gminy w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy raport. Do jego kompetencji należy również powoływanie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, które w szczególności inicjują działania w zakresie uchwalenia programu oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

4. Analiza charakteru prawnego gminnego programu

Po zaprezentowaniu dorobku literatury oraz orzecznictwa wskazującego charakterystyczne cechy aktów prawa miejscowego wyróżniające je na tle innych aktów oraz przanalizowaniu najistotniejszych regulacji prawnych odnoszących się do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nadszedł czas na podjęcie próby rozstrzygnięcia co do charakteru prawnego gminnego programu. Pomocne w tym zakresie wydaje się ponowne sięgnięcie do poglądów doktryny oraz judykatury.

Stanowisko odmawiające gminnemu programowi profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wartości przepisów powszechnie obowiązujących prezentowany był w literaturze przedmiotu już w latach 90. Zdaniem R. Sawuły gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie może mieć waloru przepisów powszechnie obowiązujących. Według niego jest to akt prawny wiążący w zasa-

dzie organy gminy, definiujący sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych²⁰⁷.

Pogląd traktujący o braku uznania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za akt prawa miejscowego jest prezentowany przez orzecznictwo sądownoadministracyjne. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażonej w wyroku z 4.12.1997 r., II SA/Wr 535/97²⁰⁸: „gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, o którym mowa w art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i nie jest też przepisem gminnym”. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 23.06.2003 r., II SA/Po 502/03²⁰⁹, odmówił gminnemu programowi profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych waloru przepisów powszechnie obowiązujących. Sąd uznał, że „jest to akt prawny wiążący w zasadzie organy gminy, określający sposoby działania gminy”.

Także nowsze orzecznictwo sądownoadministracyjne w odniesieniu do omawianej problematyki uznaje, iż nie ma podstaw, aby uznać gminny program za akt prawa miejscowego. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9.07.2020 r., III SA/Gd 328/20²¹⁰, stwierdził, że „z woli ustawodawcy gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii wskazują jedynie podmioty zobowiązane do realizacji zadań określonych w programie, a podmioty te pozostają w strukturze gminy, stąd też brak jest podstaw aby tego rodzaju akt, który ma wyłącznie cechy zaadresowania wewnętrznego, traktować jako akt normatywny powszechnie obowiązujący na obszarze działania gminy, zawierający normy generalne i abstrakcyjne, a w konsekwencji jako

²⁰⁷ R. Sawuła, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 47-60.

²⁰⁸ LEX nr 577936.

²⁰⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 23 czerwca 2003 r., II SA/Po 502/03, Lubus 2003, nr 77, poz. 1157.

²¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 9 lipca 2020 r., III SA/Gd 328/20, LEX nr 3038863.

akt prawa miejscowego, który wymagałby ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Ponadto – odnosząc się do argumentacji skarżącego – sąd wyjaśnił, że określenie w Programie pewnych grup obywateli w sposób generalny poprzez określenia „mieszkańcy gminy”, „dzieci”, „młodzież”, „nauczyciele” czy „sprzedawcy alkoholu” nie oznacza, że grupy te zostały w zaskarżonej uchwale ujęte jako adresaci zapisów tejsze uchwały. Sąd dokonał przy tym oceny, że w treści uchwały i stanowiącego załącznik do niej Programu nie ma przepisów, które nakładałyby na ww. grupy podmiotów jakiegokolwiek obowiązki lub nadawałyby im jakiegokolwiek uprawnienia.

Kwestia prawidłowego określenia adresatów norm zawartych w gminnym programie była również przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 2.07.2024 r.²¹¹ Sąd uznał, że adresatami norm zawartych w gminnym programie, który jest zbiorem norm planowania, są jednostki odpowiedzialne za wykonanie planu, a więc np. organy samorządu terytorialnego lub jego jednostki organizacyjne, a nie członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej²¹².

W wyroku z 29.05.2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi²¹³ dokonał z kolei wykładni upoważnień ustawowych zawartych w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. oraz w art. 10 ust. 2 i 3 u.p.n., która doprowadziła sąd do wniosku, że gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminny program przeciwdziałania narkomanii stanowią uchwalane akty zaadresowania wewnętrznego, wobec czego nie mają one waloru aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, o jakich mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g. W konsekwencji przyjęcie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów

²¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 2 lipca 2024 r., II GSK 111/24, LEX nr 3739569.

²¹² Sąd ocenił, że z postanowień uchwały Rady Gminy Michałowice z 29 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2022-2025 jednoznacznie wynika, że Program ten ma charakter aktu wewnętrznego kierowania. Zawiera normy zaadresowane wyłącznie do podmiotów znajdujących się w administracyjnej strukturze gminy na lata 2022-2025. Wyrok NSA z dn. 2 lipca 2024 r. II GSK 111/24, LEX nr 3739569.

²¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dn. 29 maja 2024 r., III SA/Łd 105/24, LEX nr 3728894.

alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii nie jest stanowieniem aktu prawa miejscowego, czyli źródła prawa powszechnie obowiązującego, wykonawczego do ustawy i wiążącego na zewnątrz, lecz aktu wewnętrznego, o czasowo ograniczonym obowiązywaniu, wiążącego tylko w ramach struktury administracji, i to w specyficzny sposób, charakterystyczny dla aktów planowania. Sąd dokonał zaklasyfikowania programów jako aktów kierownictwa wewnętrznego, dotyczącego wyłącznie działalności organu, do którego zostały skierowane.

Stanowisko odmawiające uznania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii za akt prawa miejscowego jest prezentowane również przez organy nadzorcze. Wojewoda Kujawsko-Pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 6.02.2019 r.²¹⁴ stwierdził, że Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii przyjęty przez Radę Miejską w Chodczu uchwałą nr IV/27/18 nie jest aktem prawa miejscowego, o którym mowa w Konstytucji RP. W konsekwencji tego uznał, że na gruncie obowiązujących przepisów prawnych nie ma podstawy prawnej do ogłoszenia kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 26.01.2024 r.²¹⁵, w uzasadnieniu którego stwierdził, że „przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami aparatu administracji. (...) aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi – musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została

²¹⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dn. 6 lutego 2019 r., 15/19, Kujaw 2019, nr 906.

²¹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dn. 26 stycznia 2024 r., NP-II.4131.1.6.20W24.7, Wielk 2024, nr 1367.

przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień”. W efekcie za niedopuszczalne uznał skierowanie tej uchwały do publikacji w publikatorze, gdyż nie jest ona ani aktem prawa miejscowego, ani nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jednym z zagadnień, na tle którego mogą powstać wątpliwości co do charakteru prawnego norm zawartych w gminnym programie, jest kwestia ujmowania w programie zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Zasady te powinny się znaleźć w gminnym programie, o czym stanowi art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W doktrynie można spotkać stanowisko, że zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych stanowią materię właściwą dla przepisów powszechnie obowiązujących, usytuowaną w obrębie aktu prawa miejscowego ze względu na typ organu prawotwórczego, którym jest rada gminy²¹⁶. Formułując to stanowisko, I. Niżnik-Dobosz krytycznie ocenia takie rozwiązanie, które w efekcie prowadzi do pomieszczenia treści nienormatywnych i normatywnych w jednym typie aktu o nazwie program²¹⁷. Analiza dotychczasowych wypowiedzi judykatury w odniesieniu do tej materii nie pozwala jednak na zaakceptowanie ww. stanowiska. W ocenie WSA w Gdańsku wyrażonej w wyroku z 9.07.2020 r., III SA/Gd 304/20, ustalenie w uchwale „wynagrodzenia za pracę w Komisji w określonej wysokości dla sekretarza oraz członków Komisji płatnego ze środków «ochrona zdrowia – przeciwdziałanie alkoholizmowi» nie stanowi normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, której zawarcie w zaskarżonej uchwale czyniłoby z niej akt prawa miejscowego”. Gminny program, stanowiący nienormatywny akt kierownictwa wewnętrznego, ma charakter pro-

²¹⁶ I. Niżnik-Dobosz, art. 4(1) [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa...*

²¹⁷ Ponadto w ocenie I. Niżnik-Dobosz kwestia zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych mogłaby być regulowana w statucie gminy. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwoliłoby na uniknięcie „zakłócania” prawnego programowego wymiaru gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jako nienormatywnego aktu polityki administracyjnej. I. Niżnik-Dobosz, *Art. 4(1)* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa...*

gramowy, wobec czego zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych również stanowią normy o takim samym charakterze i cechach. Sąd wypunktował przy tym, że po pierwsze określenie ww. zasad w gminnym programie jest z woli ustawodawcy obligatoryjne. Po drugie, gminną komisję powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), co skutkuje powstaniem stosunku podległości służbowej członków gminnej komisji wobec organu gminy. Po trzecie, podporządkowanie członków gminnej komisji władztwu gminy przejawia się tym, że ich wynagrodzenie jest finansowane ze środków budżetowych gminy. W konsekwencji sąd uznał, że kwestia zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przystaje do regulacji w akcie zaadresowania wewnętrznego, jakim jest gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Disponując tak bogatym dorobkiem literatury oraz judykatury co do kwestii identyfikowania wyróżniających cech aktów prawa miejscowego oraz ugruntowanym dorobkiem doktryny i orzecznictwa odmawiającym gminnemu programowi profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wartości przepisów powszechnie obowiązujących, uznać należy, iż według dominującego stanowiska uchwalany przez gminę gminny program nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Po pierwsze, okoliczność, że z woli ustawodawcy wyrażonej w treści art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. gminny program przybiera formę uchwały podejmowanej przez radę gminy, sama w sobie nie przesądza o tym, że program posiada walor aktu prawa miejscowego. Po drugie, również ustawowa nazwa przewidziana dla tego aktu jako uchwała też tego nie determinuje. Dopiero treść tej uchwały ma w tym zakresie decydujące znaczenie. Należy zauważyć, że adresatami norm prawnych zawartych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nie są uzależnieni i zagrożeni uzależnieniem mieszkańcy danej gminy oraz ich rodziny, lecz te organy gminy lub jej jednostki organizacyjne²¹⁸, które zostały w programie wskazane jako odpowiedzialne za realizację wyszczególnionych w tym programie zadań. Do takiego wniosku prowadzi analiza zadań własnych gminy wskazanych przez ustawodawcę w treści art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a.

²¹⁸ Tymi innymi jednostkami organizacyjnymi mogą być np. świetlice środowiskowe. G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości*, art. 4(1).

oraz art. 10 ust. 1 u.p.n., które dla przykładu warto wymienić: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej, udzielanie pomocy psychologicznej i prawnej, udzielanie ochrony przed przemocą domową. Wydaje się, że także ujęcie w programie norm prawnych regulujących zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, co zresztą jest elementem programu wymaganym przez ustawodawcę, nie jest okolicznością determinującą charakter prawny gminnego programu jako aktu prawa miejscowego. Należy zauważyć, że gminna komisja jest powoływana przez wójta (burmistrz, prezydent miasta), a wynagrodzenie jej członków jest finansowane ze środków gminy, co zresztą w wyroku WSA w Gdańsku z 6.07.2020 r. sąd ocenił jako przejaw poddania gminnej komisji władztwu gminy²¹⁹. Wprawdzie komisja nie jest organem gminy²²⁰, jednak wykonuje szereg zadań, do których należy m.in. inicjowanie działań w zakresie określonym w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p., podejmowanie czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego czy opiniowanie wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które mają charakter zbliżony do zadań wykonywanych przez organ gminy. W gminnym programie trudno doszukać się regulacji odnoszących się do wszystkich kategorii adresatów, w tym znajdujących się poza strukturą administracji, wobec czego należy mu odmówić charakteru powszechności.

Reasumując, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii według dominującego poglądu nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, natomiast kwestią pozostałą do rozstrzygnięcia jest ustalenie, jaki charakter prawny w istocie ma ten program.

Nie można wykluczyć, że ustabilizowana dotychczas linia orzecznicza odmawiająca kwalifikowania gminnego programu jako aktu prawa miejscowego w niedalekiej przyszłości ulegnie modyfikacji. Zasygna-

²¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 9 lipca 2020 r., III SA/Gd 304/20.

²²⁰ Grzegorz Krawiec wskazuje, że gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest wyspecjalizowaną jednostką odpowiedzialną za realizację przez gminę zadań w zakresie krzewienia trzeźwości. G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*

lizowany dotychczas wątek wynagrodzeń członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych może bowiem stanowić przyczynek do dyskusji o zmianie sposobu kwalifikowania gminnych programów jako aktów prawa miejscowego. By uniknąć wątpliwości i komplikacji, jakie na tym tle mogą wystąpić, zasadne jest sformułowanie wniosku *de lege ferenda*, aby ustawodawca wyraźnie wypowiedział się w treści przepisów u.w.t.p.a. oraz u.p.n. co do charakteru prawnego gminnego programu.

Zanim jednak to nastąpi, należy zauważyć, że w odniesieniu do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii lub do każdego z nich z osobna doktryna i orzecznictwo używają różnych określeń, takich jak: plan działania gminy²²¹, akt planistyczny²²², zbiór norm planowania²²³ lub nienormatywnym akt polityki administracyjnej zaadresowania wewnętrznego²²⁴.

Analizując zasadność takiego zakwalifikowania gminnego programu, wypada wyjaśnić, iż akty planowania odnoszą się do zachowań administracji publicznej przewidywanych w przyszłości²²⁵. Akty planowania określają zadania do wykonania, wskazując cel, który ma z reguły charakter gospodarczy, społeczny²²⁶. Są one zaliczane do kategorii innych swoistych źródeł prawa, przy czym wskazuje się, że ich charakter prawny jest niejasny²²⁷. Początkowo akty planowania

²²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 23 czerwca 2003 r., II SA/Po 502/03, Lubus 2003, nr 77, poz. 1157 – w odniesieniu do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

²²² G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*

²²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 2 lipca 2024 r., II GSK 111/24, LEX nr 3739569 – w odniesieniu do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

²²⁴ I. Skrzydło-Niżnik, art. 4(1) [w:] G. Zalas, I. Skrzydło-Niżnik, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002 (pogląd ten został wyrażony na gruncie orzecznictwa NSA w odniesieniu do gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych) oraz I. Niżnik-Dobosz, art. 4(1) [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa...*

²²⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 133.

²²⁶ K. Sikora, *Istota i charakter prawny...*, s. 162.

²²⁷ M. Stahl, *Inne swoiste źródła prawa* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 273.

traktowane były jako wiążące dyrektywy o prawnym, normatywnym charakterze, co wynikało z silnej potrzeby nadania planom mocy obowiązującej²²⁸. Uznawano, że normy planu mają charakter norm prawnych, ale szczególnego rodzaju. Przejawem tego szczególnego charakteru norm planowych było wskazywanie w sposób konkretny pewnych zadań (określonych wielkości i terminów realizacji) oznaczonym adresatom²²⁹. Akty tego rodzaju miały szczególne znaczenie w gospodarce państwa w okresie tzw. państwa socjalistycznego z uwagi na to, że to one przede wszystkim wyznaczały całej gospodarce zadania do wykonania (plany gospodarcze)²³⁰. Zadania określone w planach obejmowały pewne okresy w przyszłości, zaś realizacja norm zawartych w planach była uzależniona od spełnienia pewnych przesłanek zależnych nie tylko od woli adresata aktu²³¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że to istota aktów planowania, które determinują i warunkują przyszłe zachowania administracji publicznej, powoduje, że posługują się one specyficznymi normami, w odniesieniu do których formułowano nawet wątpliwości, czy są to normy prawne²³². D. Dąbek prezentuje stanowisko, iż wątpliwości te wynikają z faktu, iż przy porównaniu norm planu z typowymi normami prawnymi występują istotne różnice, bowiem planowy charakter norm jest co do zasady identyfikowany z brakiem cechy normatywności²³³. Wyróżnia przy tym dwie możliwe sytuacje: pierwszą, gdy dany akt ma charakter rezolucji, odezwy czy planu i wtedy pozbawiony jest cech normatywności, oraz drugą, gdy plan zawiera normy prawne,

Dorota Dąbek twierdzi nawet, że „charakter prawny aktów planowania to jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w piśmiennictwie”. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 218.

²²⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 218.

²²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 140. P. Ruczkowski wskazuje, że normy planowe nakładają obowiązek realizacji określonych zadań w wyznaczonym odstępie czasu i z tego typu normami mieliśmy częściej do czynienia w okresie Polski Ludowej. P. Ruczkowski, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak i in. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 82.

²³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 133.

²³¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 140.

²³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 133.

²³³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 217.

tyle że o specyficznym charakterze. Przypadek taki zachodzi, gdy plan nawet w sposób bardzo ogólny wskazuje sposób zrealizowania danego zadania i podmiot zobowiązany do jego wykonania²³⁴. W jej ocenie cechy norm planowania powodują, że zawierających je samorządowych aktów planowania nie można zaliczyć do aktów prawa miejscowego, gdyż nie mają one cech źródeł prawa powszechnie obowiązującego²³⁵. Do aktów planowania podejmowanych na podstawie ustaw materialnych zalicza m.in. gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych²³⁶.

Mając to na uwadze, należy przyjąć, że gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, ma natomiast walor aktu planowania i zawiera cechy zaadresowania wewnętrznego, gdyż stanowi akt o czasowo ograniczonym zakresie obowiązywania (sporządza się go na okres nie dłuższy niż cztery lata) oraz określa zadania podmiotów występujących wewnątrz struktury administracji, co zostało już wcześniej wykazane.

II. Źródła finansowania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

1. Wprowadzenie

Jedną z konstytucyjnych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie tym jednostkom adekwatności źródeł dochodów do ilości wykonywanych zadań. Zgodnie z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Odzwierciedleniem realizacji tej zasady, na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jest mechanizm zagwarantowania gminom środków na realizację za-

²³⁴ *Ibidem*, s. 217.

²³⁵ *Ibidem*, s. 218.

²³⁶ *Ibidem*.

dań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu z opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych²³⁷ oraz opłat za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów²³⁸ do ustawy o wychowaniu w trzeźwości zostały wprowadzone zmiany będące źródłem nowego obowiązku opłatowego, tzw. opłaty od małek, tj. opłat związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. Opłata ta wraz z opłatą dodatkową, stanowiącą sankcję za niedopełnienie obowiązków związanych z jej uiszczeniem, stanowi w 50% dochód gminy, na terenie której prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych.

Tym samym na obecny system źródeł dochodów gminy ukierunkowany na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, realizowanych na podstawie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, składają się:

- 1) wpływy z opłat za korzystanie lub wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 2) wpływy z opłat związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml,
- 3) inne dochody gminy.

W tym miejscu należy bowiem wyraźnie zaznaczyć, iż gwarantowany ustawą o wychowaniu w trzeźwości mechanizm finansowania tych zadań z opłat regulowanych tą ustawą w żaden sposób nie wyklucza możliwości pokrywania ponoszonych wydatków również z innych źródeł dochodów gminy, na co *de facto* wprost wskazuje ustawodawca w art. 11¹ ust. 1 u.w.t., określając opłatę za korzysta-

²³⁷ Do kategorii tej zaliczam zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, zezwolenia jednorazowe i tzw. zezwolenia cateringowe.

²³⁸ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. poz. 1492 z późn. zm.).

nie z zezwoleń jako źródło dodatkowych środków na finansowanie rzeczonych zadań.

2. Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

2.1. Rozwój instytucji prawnej

Instytucja opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych została wprowadzona do ustawy o wychowaniu w trzeźwości na mocy art. 10 ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²³⁹ poprzez dodanie art. 11¹ u.w.t.p.a., który w pierwotnym brzmieniu określał ją jako opłatę za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 u.w.t.p.a. Nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości z 1997 r.²⁴⁰ wprowadzono obowiązujący do dnia dzisiejszego podział napojów alkoholowych na trzy kategorie, zależne od procentowego udziału alkoholu (do 4,5%, 4,5-18% i powyżej 18%), zasadę proporcjonalności opłaty do okresu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasadę, że przedmiotem opłaty jest korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a nie samo jego wydanie. Obowiązkiem opłatowym objęte zostały również zezwolenia jednorazowe²⁴¹. Dalsza ewolucja instytucji przedmiotowej opłaty wiązała się przede wszystkim z modyfikacją mechanizmu opłatowego. Pierwotna podstawa ustalenia wysokości opłaty w odniesieniu do ceny detalicznej spirytusu luksusowego została zastąpiona w 2000 r. wartościami wyrażonymi w euro, by od 2002 r. przyjąć obowiązującą do dziś postać odniesienia się do wartości sprzedaży wyrażanych w złotych polskich. Pierwotna koncepcja

²³⁹ Dz. U. z 1996 r., Nr 127, poz. 593.

²⁴⁰ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 113, poz. 732).

²⁴¹ Zezwolenia cateringowe oraz związana z nim opłata wprowadzone zostały do systemu prawnego na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 60, poz. 610).

jednorazowej opłaty uiszczanej do 31 stycznia kolejnego roku została zastąpiona mechanizmem ratalnym – trzech równych rat, płatnych w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września, który od 2019 r. został rozbudowany o alternatywę wniesienia opłaty jednorazowo do 31 stycznia (lub we wskazanych wcześniej ratach). Zmiana dokonana z dniem 1 stycznia 2019 r.²⁴² była ostatnią zmianą odnoszącą się do brzmienia art. 11¹ u.w.t.p.a., co niewątpliwie pozytywnie wpłynęło na ustabilizowanie się poglądów doktryny oraz orzecznictwa w zakresie stosowania analizowanej instytucji prawnej.

2.2. Charakter opłaty

Bezsporne jest, że opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, będąc świadczeniem pieniężnym realizowanym przez podmiot administrowany (przedsiębiorcę) na rzecz podmiotu publicznego (gminy) na podstawie przepisu ustawowego, stanowi daninę publiczną²⁴³. To właśnie opłaty publiczne obok podatków, ceł i dopłat wymieniane są jako podstawowe kategorie danin publicznych²⁴⁴. Definiując opłatę jako daninę publiczną, odnosi się ją najczęściej do konstrukcji podatku, wskazując, iż posiada ona wszelkie cechy podatku, poza jedną – opłata, w przeciwieństwie do nieodpłatnego podatku, jest daniną odpłatną²⁴⁵. Oznacza to, że zasadniczą cechą opłaty jest bezpośrednie powiązanie faktu jej poniesienia z wzajemnym świadczeniem organów władzy publicznej²⁴⁶. Jak zauważa A. Bień-Kacała, opłaty stanowią swoistą zapłatę za świadczenia oferowane przez podmioty publiczne²⁴⁷.

²⁴² Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz. U. poz. 2244).

²⁴³ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 15 października 2019 r., III SA/Kr 601/19, Lex nr 2732025.

²⁴⁴ A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 138.

²⁴⁵ Por. B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 26; T. Brzezicki, *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawna*, Toruń 2019, s. 41.

²⁴⁶ J. Jaśkiewiczowa, *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce* [w:] Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 8.

²⁴⁷ A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa...*, s. 142.

Tak rozumiana istota opłaty odpowiada tradycyjnemu ujęciu, zgodnie z którym opłata publicznoprawna jest formą odpłatności za to, że dana osoba rzeczywiście korzysta ze szczególnego świadczenia władz publicznych, a różnica w stosunku do podatków polega na charakterystycznym dla opłat związku kauzalnym między świadczeniem pieniężnym dłużnika a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej, przy czym związek przyczynowy może być luźny²⁴⁸. Najczęściej wskazuje się, że przedmiotem obowiązku opłatowego są czynności urzędowe²⁴⁹ oraz korzystanie z urządzeń i obiektów publicznych i w odniesieniu do tej kategorii świadczeń publicznych formułowane są najczęściej poglądy dotyczące wzajemności czy ekwiwalentności świadczenia, personalizacji kosztów administracyjnych, roszczenia o świadczenie wzajemne. Rozwój stosunków społecznych oraz towarzyszący mu rozrost regulacji prawnych, obejmujący również prawodawstwo daninowe, uzasadnia szersze spojrzenie na zagadnienie wzajemności świadczeń definiujące instytucję opłaty publicznej (administracyjnej). Ciekawą propozycją w tym zakresie jest koncepcja opłaty publicznej, zgodnie z którą opłata stanowi wynagrodzenie za uzyskaną przez jednostkę indywidualną korzyść wynikającą z odpowiedniego zachowania się organu władzy publicznej albo wynagrodzenie kosztów organu władzy, za które określona jednostka jest odpowiedzialna²⁵⁰. Koszty i korzyści stanowią w tym przypadku odrębne podstawy ustalenia opłaty publicznej w związku z działalnością państwa. Nawiązaniem do koncepcji opłaty z tytułu uzyskanych korzyści jest konstrukcja opłaty za udzielenie prawa, zgodnie z którą swoistym świadczeniem państwa jest przyznanie jednostce indywidualnego prawa²⁵¹.

Odnosząc te ustalenia do konstrukcji opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, należy wskazać, iż opłata ta łączy w sobie elementy odpłatności za udzielenie prawa oraz kompensacji kosztów wynikających z przyznanym uprawnieniom. Korzystanie przez przedsiębiorcę z przyznanego, w drodze zezwolenia na sprzedaż napo-

²⁴⁸ Por. I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Łódź 1999, s. 222 oraz przywołana tam literatura.

²⁴⁹ Por. M. Kuśmirski, *Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 13, s. 36.

²⁵⁰ K. Tipke, *Steuerrechtsordnung*, t. III, Köln 1993, s. 1067.

²⁵¹ F. Kirchhof, *Die Höhe der Gebühr*, Berlin 1981, s. 23 i n.

jów alkoholowych, uprawnienia do prowadzenia działalności, generującej dodatkowe koszty społeczne, stanowi bezpośrednie uzasadnienie obciążenia go opłatą będącą elementem partycypacji w tych kosztach. Koszty te wynikają z negatywnych skutków spożycia napojów alkoholowych i pozostają w bezpośrednim związku z zadaniami państwa w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, na co wskazuje ustawodawca *expressis verbis* w art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a.²⁵²

Jednocześnie NSA stwierdził, że opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przewidziana w art. 11¹ u.w.t.p.a. jest w istocie równoznaczna z opłatą za zezwolenie w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej²⁵³.

Należy w tym miejscu wskazać, że treść art. 18² u.w.t.p.a. wiąże ściśle dochody z opłat za wydane zezwolenia z równie ściśle określonymi wydatkami i, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, formalnie rzecz ujmując, pozostaje to w sprzeczności z zasadą materialnej jedności budżetu określanej również mianem zasady niefunduszowania, której treść sprowadza się do postulowania, aby budżet zorganizowany był na zasadzie jednej puli środków, którego całość dochodów przeznaczana jest na całość wydatków i wewnątrz którego nie ma powiązania określonych dochodów z określonymi wydatkami²⁵⁴. W nauce prawa finansowego przy charakteryzowaniu wydatków na zadania własne gminy dostrzega się i dopuszcza ustanowienie „ustawowych wyjątków finansowania celowego wewnątrz budżetu gminy”²⁵⁵. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo że nie stanowią formalnie odrębnego funduszu celowego, bowiem zarówno ich gromadzenie, jak i wydatkowanie odbywa się w ramach budżetu gminy,

²⁵² M. Szalewska, *Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w czasie pandemii Covid-19*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2023, t. 10, nr 3, s. 12.

²⁵³ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532 z późn. zm.); uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 6 maja 2003 r., FPK 12/02, LEX nr 79290.

²⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK z 1998 r., Nr 7, poz. 115.

²⁵⁵ T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 379.

stanowią środki finansowe o charakterze funduszowym, których podstawowa funkcja zbieżna jest z funkcją funduszu celowego²⁵⁶. Dlatego też w literaturze przedmiotu są określane jako tzw. dochody znaczone czy wewnątrzbudżetowe fundusze celowe²⁵⁷.

2.3. Obowiązek opłatowy

Cechy konstytutywne obowiązku opłatowego są cechami normatywnymi. Jak zauważa J. Gliniecka, „z treści stosunku prawnopłatowego wynika powstanie obowiązku podmiotu do uiszczenia opłaty, wówczas gdy został on objęty zakresem przedmiotowym danej opłaty, w wysokości określonej przepisami prawnymi, w czasie i w sposób ustalony tymi przepisami”²⁵⁸.

Przedmiotem obowiązku opłatowego, o którym mowa w art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a., jest korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 u.w.t.p.a., co wynika wprost z literalnego brzmienia art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a. oraz wykładni historycznej. Oznacza to, że obowiązek ten odnosi się do korzystania z zezwolenia na:

- sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,
- sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży,

przy czym każde z tych zezwoleń, zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 3 u.w.t.p.a. wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych: 1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), 3) powyżej 18% zawartości alkoholu.

Ponadto opłatą za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych objęte zostały zezwolenia, o których mowa w art. 18¹ u.w.t.p.a., tj. zezwolenia jednorazowe (art. 18¹ ust. 1 u.w.t.p.a.) oraz tzw. zezwolenia cateringowe (art. 18¹ ust. 4 u.w.t.p.a.).

²⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK z 1998 r., Nr 7, poz. 115.

²⁵⁷ A. Ostrowska [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 42.

²⁵⁸ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 28.

Literalne odwołanie się ustawodawcy do korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jako przedmiotu obowiązku opłatowego pozwala przyjąć, że nie jest to opłata za wydanie zezwolenia (opłata za czynność urzędową udzielenia zezwolenia). Jednocześnie szczegółowa analiza mechanizmu opłatowego prowadzi do wniosku, że pod pojęciem korzystania z zezwolenia ustawodawca rozumie samą możliwość dokonywania czynności objętych zezwoleniem (sprzedaż napojów alkoholowych), a nie ich faktyczną realizację. Rzeczywista sprzedaż napojów alkoholowych ma wpływ na wysokość opłaty, a nie samo powstanie obowiązku opłatowego. Obowiązek ten powstaje niezależnie od faktycznej sprzedaży napojów alkoholowych (osiągania przychodów z tej sprzedaży). Zobowiązany do ponoszenia co najmniej opłaty stałej jest bowiem każdy przedsiębiorca, na rzecz którego udzielono zezwolenia, w tym również przedsiębiorca, który w danym roku nie dokonał faktycznej sprzedaży napojów alkoholowych w ogóle.

Zakres podmiotowy obowiązku opłatowego obejmuje dwie grupy podmiotów: podmioty czynne i podmioty bierne. Podmiotem czynnym analizowanego obowiązku jest gmina, reprezentowana przez odpowiedni organ, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, natomiast podmiotem biernym – przedsiębiorca, na rzecz którego udzielone zostało zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych lub tzw. zezwolenie cateringowe.

Treścią obowiązku opłatowego jest wniesienie stosownej opłaty na rachunek gminy. Jak zauważył WSA w Gliwicach, „mechanizm uiszczenia opłaty został uregulowany w ten sposób, że z jednej strony gmina pobiera opłatę, a z drugiej – przedsiębiorca wnosi opłatę na rachunek gminy, opłata (...) wnoszona jest, dokonuje się (art. 11¹ ust. 1, 2, 7, 8). Posługując się tymi zwrotami ustawodawca zobowiązał zatem odpowiednio oba podmioty, tj. przedsiębiorcę i gminę do pobrania i terminowego wniesienia opłaty, której wysokość w danym roku kalendarzowym wynika ze wskazanych już przepisów prawa”²⁵⁹. Treść obowiązku opłatowego wyznaczają takie elementy techniki opłatowej, jak wymiar opłaty, wysokość opłaty oraz warunki jej płatności.

²⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 21 listopada 2008 r., III SA/Gl 1044/08, LEX nr 541265.

2.4. Rodzaje opłat

Przyjmując za kryterium sposób ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, możemy na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości wyodrębnić: 1) opłatę stałą, 2) opłatę stosunkową oraz 3) opłatę dodatkową.

Opłata stała jest opłatą uiszczaną w stałej, z góry określonej przez ustawodawcę wysokości. Zobowiązany do uiszczenia opłaty stałej jest:

- 1) przedsiębiorca rozpoczynający w danym roku działalność gospodarczą w zakresie objętym zezwoleniem (dotyczy to zarówno przedsiębiorców działających na podstawie „zwykłego” zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, jak i przedsiębiorców korzystających z tzw. pozwolenia cateringowego);
- 2) przedsiębiorca prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży, w którym roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim nie przekroczyła wartości wskazanych w art. 11¹ ust. 5 u.w.t.p.a., tj. odpowiednio 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu;
- 3) przedsiębiorca prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie tzw. pozwolenia cateringowego, jeżeli roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim nie przekroczyła wartości wskazanych w art. 11¹ ust. 5 u.w.t.p.a., tj. odpowiednio 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu;
- 4) przedsiębiorca lub jednostka OSP korzystający z zezwolenia jednorazowego.

Zgodnie z art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a. opłata stała wynosi odpowiednio 525 zł na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, 525 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 2100 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, przy czym w roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności opłaty dokonuje się w wysokości proporcjo-

nalnej do okresu ważności zezwolenia. Ustalenie opłaty w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia dokonuje się poprzez podzielenie kwoty wskazanej w art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a. przez liczbę dni danego roku i pomnożenie przez liczbę dni okresu ważności zezwolenia w danym roku.

Opłata stała za korzystanie z zezwolenia jednorazowego wynosi 1/12 wskazanych wartości, czyli odpowiednio 43,75 i 175 zł.

Opłata stała za korzystanie z zezwolenia, w przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, oraz opłata za korzystanie z zezwolenia jednorazowego mają charakter uprzedni. Ustawodawca zobowiązuje bowiem przedsiębiorcę do jej wniesienia na rachunek gminny przed wydaniem zezwolenia. Powstaje w związku z tym pytanie, czy wniesienie opłaty jest przesłanką wydania zezwolenia, *a contrario*, czy brak opłaty jest podstawą do odmowy jego wydania. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Uiszczenie opłaty nie jest przesłanką wydania zezwolenia i nie może być podstawą odmowy jego wydania²⁶⁰. Zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt 5 lit. b u.w.t.p.a. zezwolenie, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.t.p.a., wygasa w przypadku niedopełnienia w terminach obowiązku dokonania opłaty w wysokości określonej w art. 11¹ ust. 2 i 5 u.w.t.p.a. Ustawodawca w ten sposób wyraźnie określił sankcję za niedopełnienie obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, nie różnicując w tym przypadku sytuacji podmiotu zobowiązanego, w zależności od rodzaju opłaty (stała, stosunkowa) będącej treścią obowiązku opłatowego.

Opłata stała uiszczana przez przedsiębiorcę rozpoczynającego działalność gospodarczą w zakresie objętym zezwoleniem wnoszona jest jednorazowo (przed wydaniem zezwolenia).

Opłatę stałą uiszcza również przedsiębiorca prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży oraz przedsiębiorca prowadzący sprzedaż alkoholu na podstawie tzw. pozwolenia cateringowego, jeżeli wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim nie przekroczyła: 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem

²⁶⁰ I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, art. 11(1).

piwa) oraz 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu, przy czym wartość sprzedaży oblicza się oddzielnie dla każdego rodzaju napojów alkoholowych. Opłata stała uiszczana przez przedsiębiorcę kontynuującego działalność gospodarczą może zostać uiszczona jednorazowo do 31 stycznia lub rozłożona na trzy równe raty, płatne w terminach 31 stycznia, 31 maja i 30 września. Do opłaty tej ma również zastosowanie zasada proporcjonalności. Opłata ta jest ustalana proporcjonalnie do okresu ważności zezwolenia w danym roku.

Drugi rodzaj opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stanowi opłata stosunkowa. Opłata ta jest zależna od wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim i wynosi odpowiednio:

- 1) 1,4% ogólnej wartości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w roku poprzednim,
- 1) 1,4% ogólnej wartości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) w roku poprzednim,
- 2) 2,7% ogólnej wartości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu w roku poprzednim.

Obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej warunkowany jest dwiema przesłankami:

- 1) osiągnięcie w roku poprzednim odpowiedniej wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych – roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła odpowiednio 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu;
- 2) brak statusu przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność gospodarczą w tym zakresie.

W praktyce wątpliwości może budzić druga z przesłanek, szczególnie w odniesieniu do cechy terminowości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zezwolenia te są wydawane na czas oznaczony nie krótszy niż cztery lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – nie krótszy niż dwa lata. Oznacza to,

że przedsiębiorcy pragnący kontynuować swoją działalność zobowiązani są do cyklicznego ubiegania się o wydanie kolejnego zezwolenia ze względu na upływ terminu dotychczasowych zezwoleń. Powstaje w związku z tym pytanie, czy przedsiębiorca ubiegający się o nowe zezwolenie, w związku z upływem terminu dotychczasowego zezwolenia, powinien być traktowany jako przedsiębiorca rozpoczynający działalność gospodarczą w tym zakresie oraz czy na ewentualną ocenę tej sytuacji może mieć wpływ przerwa w wykonywaniu działalności gospodarczej. W ocenie NSA przedsiębiorca, który w roku poprzednim prowadził sprzedaż alkoholu na podstawie zezwolenia, które wygasło, a który występuje z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia w roku następnym, powinien być traktowany jako prowadzący już działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych²⁶¹. Bez znaczenia jest tutaj zachowanie ciągłości prowadzonej działalności czy też jej przerwanie; istotny pozostaje fakt prowadzenia w poprzednim roku działalności w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Wyrażony przez sąd administracyjny pogląd akceptowany jest również w piśmiennictwie²⁶².

W wyniku nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości z 2015 r.²⁶³ do art. 18 u.w.t.p.a. dodany został ustęp 12a i 12b wprowadzający do analizowanej regulacji prawnej instytucję opłaty dodatkowej o charakterze sankcyjnym. W stanie prawnym obowiązującym przed wprowadzeniem wskazanie nowelizacji uchybienie terminu do złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży w roku poprzednim lub do wniesienia opłaty (lub jej raty) bądź też uiszczenie tej opłaty (lub jej raty) w niewłaściwej wysokości powodowało wygaśnięcie z mocy prawa zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Materialny charakter terminu do złożenia oświadczenia i uiszczenia opłaty uniemożliwiał jakkolwiek konwalidację zaistniałej sytuacji, wykluczając możliwość przywrócenia terminu czy też oceny istotności jego uchybienia. W celu złagodzenia drastycznych dla przedsiębiorców skutków ewentualnego uchybienia

²⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 25 listopada 2009 r., II GSK 174/09, LEX nr 589010.

²⁶² S. Bach, A. Matkowski, *Ustalenie i pobór opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 33.

²⁶³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045 z późn. zm.).

tych terminów wprowadzono instytucję opłaty dodatkowej, będącej swoistą sankcją finansową za przekroczenie terminu uiszczenia opłaty lub złożenia oświadczenia, chroniącą jednocześnie przedsiębiorcę przed sankcją wygaszenia z mocy prawa jego zezwolenia.

Zgodnie z art. 18 ust. 12a i 12b u.w.t.p.a. opłata dodatkowa stanowi sankcję za:

- 1) uchybienie terminu do złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w poprzednim roku (31 stycznia);
- 2) uchybienie terminu dokonania opłaty w odpowiedniej wysokości poprzez wniesienie raty tej opłaty w ustawowym terminie (31 stycznia, 31 maja, 30 września).

Wysokość opłaty dodatkowej wynosi:

- 1) W przypadku uchybienia terminu do złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim – 30% opłaty określonej w art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a., a więc dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych odpowiednio: 157 zł 50/100, 157 zł 50/100 i 630 zł.
- 2) W przypadku uchybienia terminu dokonania opłaty w odpowiedniej wysokości poprzez wniesienie raty tej opłaty w ustawowym terminie (31 stycznia, 31 maja, 30 września) – 30% tej opłaty. Oznacza to, że w przypadku uchybienia terminu uiszczenia którejkolwiek raty opłaty za dany rok przedsiębiorca, chcąc uchronić się przed sankcją wygaśnięcia zezwolenia, zobowiązany jest do uiszczenia opłaty dodatkowej w wysokości 30% całej opłaty za dany rok, a nie 30% raty, której uchybienie dotyczyło. Jak zauważył NSA, ustawodawca posługuje się dwoma odrębnymi pojęciami: „opłata” i „rata opłaty”. Opłata to kwota za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wysokość opłat została ustalona w art. 11¹ ust. 2 i 5 u.w.t.p.a. w zależności od tego, czy roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych przez przedsiębiorcę w danym punkcie przekroczyła w roku poprzednim kwoty określone w ust. 5. Opłata dodatkowa stanowi więc 30% kwoty określonej w ust. 2 lub ust. 5 art. 11¹ u.w.t.p.a.²⁶⁴
Termin uiszczenia opłaty dodatkowej wynosi 30 dni od dnia upływu terminu do dokonania czynności określonej w art. 18 ust. 12 pkt

²⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 23 sierpnia 2018 r., II GSK 1267/18, LEX nr 2559209.

5 lit. a i b u.w.t.p.a., czyli odpowiednio do złożenia oświadczenia (31 stycznia) i uiszczenia opłaty (31 stycznia, 31 maja, 30 września). Termin ten jest terminem materialnym i nie podlega przywróceniu. Dla oceny dopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty bez znaczenia pozostają okoliczności ewentualnego uchybienia terminu uiszczenia opłaty dodatkowej.

Opłata dodatkowa nie ma charakteru obligatoryjnego. Możliwość jej uiszczenia została pozostawiona decyzji przedsiębiorcy co do uchronienia się przed skutkiem uchybienia terminu w postaci wygaśnięcia zezwolenia. Poprzez uiszczenie opłaty dodatkowej w ustawowo określonym terminie oraz dopełnienie czynności, której termin został uchybiony (złożenie oświadczenia, uiszczenie opłaty/raty), przedsiębiorca unika skutku prawnego w postaci wygaśnięcia z mocy prawa posiadanego zezwolenia. *A contrario* nieuiszczenie opłaty dodatkowej w sytuacji uchybienia terminu do złożenia oświadczenia lub uiszczenia opłaty (raty) spowoduje skutek prawny w postaci wygaśnięcia zezwolenia.

2.5. Ustalenie wysokości opłaty i jej uiszczenie

Opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ustalana jest w drodze samoobliczenia przez podmiot (przedsiębiorcę) zobowiązany do jej uiszczenia. Obowiązek uiszczenia opłaty wynika bezpośrednio z przepisów prawa, które też szczegółowo regulują jego treść. Nie ma tym samym podstaw prawnych do nakładania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej²⁶⁵ czy ustalania wysokości opłaty przez organy administracyjne w drodze czynności materialno-technicznej²⁶⁶.

²⁶⁵ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 23 czerwca 1997 r., OPK 33/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 150; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 5 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 21/13, Lex 1316932; por. B. Jaworska-Dębska, *Problemy stosowania przepisów dotyczących opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998, nr 58, s. 153; R. Sawuła, *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 57.

²⁶⁶ M. Szalewska, *Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa. Wyższa Szkoła Administracji*, Bielsko-Biała 2003.

Analiza art. 11¹ ust. 2, 5 i 8 u.w.t.p.a. wskazuje na zróżnicowanie mechanizmu ustalania wysokości opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych:

- 1) w roku rozpoczęcia działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem;
- 2) w kolejnym pełnym roku prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem;
- 3) w roku nabycia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku kontynuacji działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem (kolejne zezwolenie);
- 4) w roku utraty ważności zezwolenia.

Zgodnie z art. 11¹ ust. 2 i 3 w związku z art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a. w roku rozpoczęcia działalności gospodarczej przedsiębiorca zobowiązany jest do uiszczenia opłaty ustalonej według wzoru:

$$\text{I.D.W.Z./I.D.R} \times \text{stawka roczna}$$

gdzie:

I.D.W.Z. oznacza liczbę dni ważności zezwolenia w danym roku kalendarzowym

I.D.R. oznacza liczbę dni danego roku

Stawka roczna wynika z art. 11¹ ust. 2 u.w.t.p.a. i wynosi 525 zł na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, 525 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz 2100 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, w zależności od zakresu zezwoleń, na podstawie których będzie prowadził sprzedaż napojów alkoholowych.

W kolejnym pełnym roku prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorca zobowiązany jest do:

- 1) wniesienia opłaty stosunkowej lub
- 2) wniesienia opłaty stałej.

Zobowiązanie do wniesienia opłaty stałej lub opłaty stosunkowej jest warunkowane osiągnięciem w poprzednim roku kalendarzowym odpowiedniej wielkości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych.

Przedsiębiorcy, których roczna wartość sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w poprzednim roku nie przekroczyła:

- 1) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 2) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa),
- 3) 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu,

wnoszą opłatę stałą w wysokości odpowiednio 525 zł, 525 zł i 2100 zł.

Przedsiębiorcy, których roczna wartość sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w poprzednim roku przekroczyła:

- 1) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 2) 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa),
- 3) 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu,

wnoszą opłatę stosunkową w wysokości:

- 1) za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa – 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 2) za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 3) za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu – 2,7% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim.

W roku nabycia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku kontynuacji działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem (kolejne zezwolenie) przedsiębiorca zobowiązany jest do uiszczenia opłaty stałej lub stosunkowej (w zależności od osiągniętej w roku poprzednim wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych), przy czym dodatkowo będzie miał w tym przypadku zastosowanie mechanizm proporcjonalności do okresu ważności zezwolenia (art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a.).

W podobny sposób ustala się wysokość opłaty za korzystanie z zezwolenia w roku utraty jego ważności, tj. proporcjonalnie do okresu

ważności zezwolenia w danym roku. O ile jednak okoliczność nabycia zezwolenia w danym roku nie budzi zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych, w orzecznictwie sądowym zarysował się istotny spór co do zakresu znaczeniowego użytego przez ustawodawcę w art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a. zwrotu „w roku (...) utraty jego ważności”.

Już w wyroku z 1999 r. NSA opowiedział się za bardzo wąskim rozumieniem okoliczności utraty ważności zezwolenia jako przesłanki proporcjonalnego, do okresu ważności zezwolenia, ustalenia wysokości opłaty. W ocenie NSA dyspozycja art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a. odnosi się wyłącznie do przypadku wygaśnięcia zezwolenia na skutek upływu terminu jego ważności, gdyż wyłącznie ta okoliczność jako znana „z góry” w momencie ustalania opłaty pozwala na jej proporcjonalne obniżenie²⁶⁷. Stanowisko to zostało podtrzymane w późniejszych orzeczeniach niektórych sądów administracyjnych²⁶⁸, w tym w orzecznictwie NSA²⁶⁹. W orzeczeniach tych konsekwentnie przyjmowano, że wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed upływem okresu, na który zostało udzielone, nie daje podstaw do żądania zwrotu części opłaty za okres przypadający po wygaśnięciu zezwolenia. Podstawowym argumentem w przypadku tej linii orzeczniczej jest odwołanie się do publicznieprawnego charakteru opłaty z konkluzją, że dokonanie zwrotu opłaty byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby istniała ustawowa regulacja przesłanek, sposobu i trybu zwrotu, tymczasem obowiązująca ustawa reguluje wyłącznie tryb, zasady i sposób obliczania wysokości opłat, przy czym nie przewiduje możliwości zwrotu opłaty w związku z zaprzestaniem działalności gospodarczej i nie przewiduje instytucji „niewykorzystania zezwolenia”, z którą wiązałby się obowiązek zwrotu opłaty²⁷⁰.

²⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 29 kwietnia 1999 r., II SA/Po 977/98, LEX nr 656185.

²⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 19 stycznia 2021 r., II SA/Rz 1137/20, LEX nr 3166653; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dn. 15 listopada 2018 r., II SA/Rz 1013/18, LEX nr 2597848.

²⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 22 września 2005 r., II GSK 149/05, LEX nr 177169; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 15 lipca 2008 r., II GSK 282/08, LEX nr 483738; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 18 października 2011 r., II GSK 1068/10, LEX nr 1151523.

²⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 18 października 2011 r., II GSK 1068/10, LEX nr 1151523.

Od kilku lat pojawia się jednak coraz częściej odmienne od zaprezentowanego stanowisko sądów administracyjnych. Szczególnie istotne znaczenie w tym zakresie miała wypowiedź NSA przedstawiona w wyroku z 2020 r., w którym to NSA wskazał, że „w sytuacji, gdy w związku ze złożonym wnioskiem o rezygnacji z udzielonych zezwoleń, określone w art. 11¹ ust. 1 u.w.t.p.a. uprawnienie wygasło, zwrot opłaty uiszczonej ponad czas obowiązywania zezwolenia stanowi, w związku z przepisem art. 11¹ ust. 8 tej ustawy, obowiązek gminy, który nie może być warunkowany złożeniem wniosku w tym przedmiocie przez osobę zawiadamiającą organ o rezygnacji z zezwolenia”²⁷¹. Odwołując się m.in. do tego orzeczenia oraz wyroku WSA w Gliwicach²⁷², sądy administracyjne przyjęły, że utrata ważności zezwolenia, o której mowa w art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a., obejmuje dwie sytuacje: cofnięcie zezwolenia z mocy ostatecznej decyzji wydanej na podstawie art. 18 ust. 10 u.w.t.p.a. oraz wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa na podstawie art. 18 ust. 12 u.w.t.p.a. W obu tych sytuacjach, tj. z dniem, kiedy decyzja o cofnięciu zezwolenia staje się ostateczna, jak również z dniem zaistnienia zdarzenia skutkującego wygaśnięciem zezwolenia, uiszczona wcześniej opłata staje się nienależna za okres przypadający po utracie ważności zezwolenia, w związku z czym zwrotowi podlega kwota stanowiąca różnicę pomiędzy uiszczoną wcześniej kwotą a opłatą należną, którą zawsze jest opłata w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia²⁷³. Wydaje się, że zaproponowane stanowisko jest słuszne. Choć nie można abstrahować od sygnalizowanych rozbieżności, przemawia za nim szereg argumentów. Analiza ustawy o wychowaniu w trzeźwości wskazuje, że ustawodawca w tekście ustawy posługuje

²⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 20 sierpnia 2020 r., II GSK 518/20, LEX nr 3061598.

²⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 21 listopada 2008 r., III SA/Gl 1044/08, LEX nr 541265.

²⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dn. 23 kwietnia 2024 r., III SA/Wr 366/23, LEX nr 3718352; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dn. 19 marca 2024 r., II SA/Ke 48/24, LEX nr 3705736; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dn. 6 września 2023 r., I SA/Sz 284/23, LEX nr 3611532; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 24 lutego 2023 r., III SA/Gl 923/22, LEX nr 3505104; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dn. 7 czerwca 2022 r., II SA/Ol 371/22, LEX nr 3356510.

się dwoma odmiennymi zwrotami: „utrata ważności zezwolenia” (art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a.) i „upływ terminu ważności zezwolenia” (art. 18 ust. 12 pkt 2, art. 18⁴ ust. 3 u.w.t.p.a.). Pojęcie utraty ważności decyzji administracyjnej (zezwolenia) nie ma ani na gruncie przepisów prawa, w tym w szczególności kpa, ani w literaturze przedmiotu ściśle przypisanej treści. W doktrynie prawa administracyjnego utrata ważności decyzji administracyjnej łączona jest z instytucją wygaśnięcia decyzji administracyjnej²⁷⁴ czy jej bezprzedmiotowością²⁷⁵. Utrata ważności zezwolenia oznacza utratę bytu prawnego stosunku administracyjnego ukształtowanego tym zezwoleniem, szczególnie w zakresie uprawnień zezwoleniem tym nadanych. Zezwolenie staje się bezprzedmiotowe poprzez ustanie któregokolwiek z elementów stosunku administracyjno-prawnego – tj. jego podmiotu, przedmiotu czy treści (uprawnień i obowiązków ukształtowanych decyzją). Zarówno wykładnia językowa, jak i teleologiczna pozwala przyjąć, że zakres znaczeniowy pojęcia utraty ważności zezwolenia jest znacznie szerszy od upływu terminu ważności zezwolenia, a upływ terminu ważności zezwolenia jest tylko jedną, a nie jedyną, z wielu potencjalnych przyczyn utraty ważności zezwolenia²⁷⁶. Tym samym wyznaczona treścią art. 11¹ ust. 8 u.w.t.p.a. reguła ustalenia wysokości opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych proporcjonalnie do okresu ważności zezwolenia ma zastosowanie zarówno do „planowanej” utraty ważności zezwolenia na skutek upływu jego terminu, jak i do innych przyczyn ustania bytu prawnego tegoż zezwolenia (utraty jego ważności), w szczególności określonych w art. 18 ust. 10 i 12 u.w.t.p.a.

Na przedsiębiorcy korzystającym z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ciąży zarówno obowiązek ustalenia prawidłowej wysokości należnej gminie opłaty, jak i obowiązek skutecznego jej uiszczenia. Obowiązki te obwarowane są daleko idącą sankcją w postaci wygaśnięcia zezwolenia w przypadku ich niedopełnienia.

²⁷⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2005, s. 204.

²⁷⁵ A. Matan, *Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a.*, [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red.), *„Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”*, Katowice 2020, s. 525 i n.

²⁷⁶ M. Szalewska, *Opłata za korzystanie...*, s. 649.

Opłata za korzystanie z zezwolenia uiszczana jest:

- 1) Jednorazowo:
 - 0.a. Przed wydaniem zezwolenia:
 - 0.a.I. „Pierwsze” zezwolenie;
 - 0.a.II. Zezwolenie jednorazowe;
 - 0.b. Do 31 stycznia:
 - 0.b.I. W każdym kolejnym roku prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem;
 - 0.c. W terminie 30 dni od dnia upływu terminu do złożenia pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim lub upływu terminu do uiszczenia opłaty (raty):
 - 0.c.I. Opłata dodatkowa;
- 2) W ratach:
 - 1.a. W każdym kolejnym roku prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem;

Wybór sposobu uiszczenia opłaty w każdym kolejnym roku prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem należy do przedsiębiorcy, który może uiścić opłatę jednorazowo lub w trzech równych ratach, w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września. Określone w art. 11¹ ust. 7 u.w.t.p.a. terminy uiszczenia opłaty są terminami materialnymi – zostały one ustanowione przepisem prawa materialnego, w sposób ścisły i jednoznaczny, poprzez kalendarzowe oznaczenia ich daty upływu, do dokonania określonej czynności niezwiązanej z toczącym się postępowaniem administracyjnym²⁷⁷. Terminy te nie ulegają przedłużeniu i do ich obliczania nie stosuje się przepisów kpa czy ordynacji podatkowej (bez znaczenia jest, czy ostatni dzień terminu przypada np. w niedzielę lub inny dzień ustawowo wolny od pracy)²⁷⁸.

Zgodnie z art. 11¹ ust. 7 u.w.t.p.a. opłata wnoszona jest na rachunek gminy. Dla zachowania terminu wniesienia opłaty wystarczające jest złożenie dyspozycji przelewu w ostatnim dniu terminu, pod warunkiem, że wnoszący opłatę dysponuje środkami na wpłatę, a bank wykona dys-

²⁷⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 3 czerwca 2014 r., II GSK 560/13, Lex 1488129.

²⁷⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 19 maja 2014 r. III SA/Gl 1988/13, Lex 1500618.

pozycję przed upływem terminu²⁷⁹. Termin zostaje zachowany również w przypadku dokonania w ostatnim dniu terminu wpłaty gotówkowej przekazem pocztowym²⁸⁰.

3. Opłata za wydanie zezwolenia na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych

Kolejną opłatą stanowiącą źródło dochodów gminy przeznaczonych na realizację zadania w zakresie profilaktyki przeciwdziałania alkoholizmowi jest, uregulowana w art. 18⁴ u.w.t.p.a., opłata za wydanie zezwolenia na wyprzedaż zapasów napojów alkoholowych. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że w przeciwieństwie do wcześniej omawianych opłat ustawodawca związał w tym przypadku obowiązek opłatowy z wydaniem zezwolenia, a nie z korzystaniem z tego zezwolenia. Zgodnie z art. 18⁴ ust. 1 u.w.t.p.a. na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygaśło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 u.w.t.p.a., organ zezwalający może wydać zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Termin określony w zezwoleniu na wyprzedaż nie może być dłuższy niż sześć miesięcy od dnia wygaśnięcia zezwolenia. Przed wydaniem zezwolenia przedsiębiorca zobowiązany jest do wniesienia, na rachunek gminy, opłaty za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Wysokość opłaty wynosi odpowiednio: 1) 1,4% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, 2) 1,4% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa), 3) 2,7% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, przy czym wartością sprzedaży zinwentaryzowanych napojów alkoholowych jest wartość deklarowana we wniosku o wydanie zezwolenia, a nie rzeczywisty przychód (wartość faktycznie sprzedanych napojów alkoholowych).

²⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dn. 19 maja 2014 r. III SA/Gl 1987/13, Lex 1522838; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 13 września 2013 r. II SA/Po 647/13, Lex 1370925.

²⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 26 kwietnia 2013 r. II SA/Po 1073/12, Lex 1316878.

4. Opłata za obrót hurtowy napojami alkoholowymi w opakowaniach jednostkowych nieprzekraczających 300 ml (opłata od tzw. małpek)

Z dniem 1 stycznia 2021 r.²⁸¹ do polskiego systemu prawnego została wprowadzona nowa danina w postaci dodatkowej opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w opakowaniach jednostkowych nieprzekraczających 300 ml.

Zgodnie z art. 9³ ust. 3 u.w.t.p.a. opłata ta oraz opłata dodatkowa, o której mowa w art. 9² ust. 21 u.w.t.p.a., stanowią w wysokości:

- 1) 50% dochód gmin, na terenie których jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych;
- 2) 50% przychód Narodowego Funduszu Zdrowia.

Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia przedmiotowej opłaty jest przedsiębiorca posiadający zezwolenie na:

- obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi,
- wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, w przypadku wygaśnięcia zezwolenia,

który zaopatruje przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. W przypadku, gdy przedsiębiorca posiadający zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi lub na wyprzedaż posiadanych zapasów zaopatruje przedsiębiorcę posiadającego jednocześnie zezwolenie na obrót hurtowy i zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, ma obowiązek odprowadzenia opłaty od wszystkich napojów objętych opłatą, ustaloną na podstawie ust. 11, w które zaopatrzył tego przedsiębiorcę (bez różnicowania napojów przeznaczonych do sprzedaży detalicznej i hurtowej). Jednocześnie ustawodawca zwolnił przedsiębiorcę działającego na kolejnym etapie obrotu, którego dostawca zapłacił już opłatę z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, z obowiązku jej ponownej zapłaty, w sytuacji, gdy posiadając zezwo-

²⁸¹ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. poz. 1492 z późn. zm.).

lenie na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, dokonuje zaopatrzenia przedsiębiorcy prowadzącego sprzedaż detaliczną, przy czym zwolnienie to odnosi się wyłącznie do sytuacji faktycznego uiszczenia (zapłaty) tej opłaty. Jak wskazano w orzecznictwie sądowym, na podstawie art. 9² ust. 13 u.w.t.p.a. przedsiębiorca działający na kolejnym etapie obrotu napojami alkoholowymi nie jest zobowiązany do zapłaty opłaty alkoholowej od dostarczonych mu napojów alkoholowych, ale jedynie od tych, od których opłata alkoholowa została zapłacona. Ustawodawca rozróżnił zatem jego sytuację prawną nie w zależności od tego, czy jego dostawca był zobowiązany do zapłaty opłaty alkoholowej, czy nie, lecz od tego, czy ją faktycznie uiszczył, a z przepisu art. 9² ust. 13 u.w.t.p.a. wynika wprost, że nie ma obowiązku regulować przedmiotowej opłaty jedynie wówczas, gdy została ona uiszczona przez dostawcę²⁸².

Wysokość przedmiotowej opłaty wynosi 25 zł za każdy pełny litr 100% alkoholu, przy czym kwotę należnej opłaty pomniejsza się o kwotę opłaty w części naliczonej od zwróconych przez przedsiębiorcę napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml.

Zgodnie z art. 9² ust. 15 u.w.t.p.a. obowiązek opłatowy powstaje w momencie zaopatrzenia odbiorcy w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. Jak wskazuje M. Koszowski, „relewantne dla aktualizacji obowiązku poniesienia opłaty będzie zatem fizyczne dostarczenie napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml do przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Tytuł prawny, pod jakim dostarczenie takie następuje, lub np. czy następuje w wyniku wcześniejszej umowy sprzedaży jest tutaj bez znaczenia”²⁸³.

Ustalenie wysokości opłaty, podobnie, jak w przypadku większości opłat regulowanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, następuje

²⁸² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dn. 4 listopada 2021 r., I SA/Łd 644/21, LEX nr 3260710; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dn. 30 marca 2022 r., III SA/Po 1311/21, LEX nr 3366053.

²⁸³ M. Koszowski [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu...*, art. 9(2). Podobnie A. Dahms, *Podatkowe aspekty opłaty od „małpek”*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3, s. 6.

w drodze samoobliczenia. Zgodnie z art. 9² ust. 17 u.w.t.p.a. przedsiębiorca posiadający zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi lub zezwolenie na wyprzedaż, dokonujący zaopatrzenia w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, jest zobowiązany, odrębnie w odniesieniu do każdego zezwolenia, do:

- 1) złożenia w postaci elektronicznej informacji, opatrzonej podpisem kwalifikowanym, naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, za pośrednictwem systemu informatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- 2) obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty w wysokości, o której mowa w art. 9² ust. 11 u.w.t.p.a. – do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza.

Oznacza to, że przedsiębiorca, który posiada m.in. zezwolenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lub 2 u.w.t.p.a., jest zobowiązany samodzielnie, oddzielnie do każdego zezwolenia, zarówno do złożenia informacji w postaci elektronicznej, opatrzonej podpisem kwalifikowanym, według wzoru, o którym mowa w art. 9² ust. 30 u.w.t.p.a., właściwemu organowi, za pośrednictwem systemu informatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jak i do obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty w odpowiedniej wysokości. Oba te obowiązki muszą zostać spełnione z zachowaniem ustawowego terminu, tj. do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza, a więc odpowiednio do 31 lipca za I półrocze i do 31 stycznia za II półrocze.

Uchybienie temu obowiązkowi skutkuje naliczeniem opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 9² ust. 21 u.w.t.p.a. Opłata dodatkowa nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej przez naczelnika urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy w przypadku niedopełnienia obowiązku właściwego złożenia informacji lub obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty w wysokości, o której mowa w art. 9² ust. 11 u.w.t.p.a. Opłata dodatkowa wynosi 2000 zł dla przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na hurtowy obrót napojami alkoholowymi o zawartości do 4,5% alkoholu oraz na piwo lub/i zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi o zawartości po-

wyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa, oraz 11 250 zł dla przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na hurtowy obrót napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu. W ocenie WSA w Gdańsku przesłanka nałożenia opłaty dodatkowej została spełniona także w sytuacji, w której przedsiębiorca w ustawowym terminie złożył informację, o której mowa w art. 9² ust. 17 pkt 1 u.p.w.t., oraz uiszczył w terminie wynikającą z danych zawartych w złożonej informacji opłatę, a następnie dokonał (po 31 lipca lub 31 stycznia) korekty informacji oraz dopłaty kwoty wynikającej ze skorygowanej informacji²⁸⁴. W ocenie sądu w sytuacji tej przedsiębiorca uchybił obowiązkowi obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty w wysokości, o której mowa w art. 9² ust. 11 u.w.t.p.a., do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza, co zgodnie z art. 9² ust. 21 u.w.t.p.a. skutkowało nałożeniem przez organ podatkowy obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

III. Prawne aspekty wydatkowania środków z budżetu gminy na zadania wynikające z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

1. Samodzielność wydatkowa JST jako wartość konstytucyjna

Władztwo wydatkowe, rozumiane jako prawo jednostki samorządu terytorialnego (JST) do samodzielnej rozporządzania dochodami publicznymi, stanowi w świetle art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP prawo podmiotowe samorządu terytorialnego przejawiające się w prawie do posiadania własnego budżetu i dokonywania wydatków we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁸⁵. Konstytucja RP, poprzez treść art. 167 ust. 3, stanowi gwarancję ustawowej formy określenia źródeł dochodów JST, przy czym

²⁸⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 12 grudnia 2023 r., I SA/Gd 728/23, CBOSA.

²⁸⁵ K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, FK 2015, nr 7-8, s. 9.

akt normatywny rangi ustawowej powinien określić zarówno źródła dochodów, jak i gwarancje materialnoprawne pozyskiwania dochodów z tych źródeł w wysokości niezbędnej do sfinansowania zadań samorządu terytorialnego²⁸⁶. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP jest wyrazem zasady ogólniejszej, gwarantującej JST nie tylko postawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych, lecz także możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków przez kształtowanie i dokonywanie wydatków związanych z wykonywaniem jej zadań²⁸⁷. Zakres i treść samodzielności wydatkowej JST są zdeterminowane prawnie i choć samodzielność ta jest wartością chronioną, to nie jest absolutna. Musi być ona realizowana w granicach ustawowych, a Konstytucja RP nie ustanawia absolutnego zakazu nakładania na JST obowiązku dokonywania określonych wydatków²⁸⁸.

Zawarte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości regulacje prawne w zakresie wydatkowania środków pochodzących m.in. z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stanowią w swej istocie ograniczenie samodzielności finansowej gminy. W szczególności normy zawarte w art. 9³ i art. 18² u.w.t.p.a. ograniczają samodzielność gminy w zakresie wydatkowania dochodów pochodzących z pozy-skiwanych opłat w ten sposób, że nakładają na gminy obowiązek ich przeznaczenia wyłącznie na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ocena konstytucyjności tych rozwiązań, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny²⁸⁹, oparta została z jednej strony na formalno-proceduralnym warunku konstytucyjności przyjętego rozwiązania, z drugiej na materialnym wymogu usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności finansowej gminy. W odniesieniu do warunku formalno-proceduralnego należy wskazać, że został on spełniony poprzez nałożenie obowiązku wydatkowania środków pochodzących z wyraźnie określonych źródeł wyłącznie na ściśle wskazane cele, w akcie ustawodawczym. W ustawie o wychowaniu w trzeźwości określono, bez odsyłania do przepisów wykonawczych, w miarę precyzyjnie i jednoznacznie zarówno sposób

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 10.

²⁸⁷ Wyrok TK z dn. 24 marca 1998 r. K 40/97, OTK 1998/2, poz. 12.

²⁸⁸ K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa...*, s. 10 i n.

²⁸⁹ Wyrok TK z dn. 24 listopada 1998 r., K 22/98, Lex nr 34617.

ustalania dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń, jak i wydatkowania ich na realizację określonych w tejże ustawie zadań publicznych. W ocenie TK przyjęte rozwiązanie, polegające na ustawowym uzupełnieniu zadań własnych gminy z jednoczesnym wskazaniem źródeł sfinansowania tych zadań, spełnia konstytucyjne rygory opisane w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

W wymiarze materialnym warunkiem konstytucyjności regulacji prawnych ograniczających samodzielność wydatkową gminy (JST) m.in. poprzez powiązanie określonych dochodów z ustawowo zdefiniowanymi wydatkami jest ocena intensywności ingerencji. Ingerencja ta nie może być bowiem nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych do ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana, przy jednoczesnym zachowaniu adekwatności użytego środka do celu, jaki ma realizować²⁹⁰. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny tego aspektu, wskazał, iż nie może być on dokonany bez wykładni odwołującej się do celu regulacji zawartych w ustawie „o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Cel ten, obok tytułu ustawy, określony został już w preambule rozpatrywanej ustawy, gdzie stwierdza się, że: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się co następuje”, zaś związane z jego realizacją obowiązki władz publicznych, w tym również samorządu terytorialnego, sformułowano w art. 1 u.w.t.p.a.²⁹¹ Niewątpliwie zasadniczym celem omawianej regulacji prawnej jest stworzenie uwarunkowań prawnych obowiązku administracji publicznej podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Aksjologia tej regulacji oparta jest na powszechnie uznanych wartościach, takich jak zdrowie,

²⁹⁰ Por. wyrok TK z dn. 8 maja 2002 r. K 29/00, OTK 2002/3, poz. 30.

²⁹¹ Wyrok TK z dn. 24 listopada 1998 r., K 22/98, Lex nr 34617.

dobro rodziny, porządek publiczny czy bezpieczeństwo obywateli, znajdujących odzwierciedlenie w szeregu postanowień Konstytucji RP. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, to w celu ich spełnienia ustawodawca system sprzedaży alkoholu oparł na zasadzie reglamentacji, wprowadzając jednocześnie w ustawie prawne instrumenty służące ograniczeniu nadmiernego jego spożycia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ściśle powiązanie wydatków na realizację zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości ze źródłami ich dochodów służy dyscyplinowaniu organów gminy przy wydawaniu liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i w efekcie realizacji założonych przez ustawodawcę celów, a świadomość, iż dochody z opłat za wydane zezwolenia mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, powinno sprzyjać ostrożności i rozważności przy wydawaniu powyższych zezwoleń²⁹². Racjonalne wydatkowanie środków stanowiących dochody z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uzależnione jest od treści uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przepis art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. nie określa w sposób wyczerpujący wszystkich zadań gminy związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Ustanawia jedynie ogólne ramy, których wypełnienie pozostawiono gminnemu programowi. Pełne, racjonalne i odpowiednie do występujących w gminie potrzeb wykorzystanie dochodów z pozyskanych opłat za wydane zezwolenia zależne jest – w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego – przede wszystkim od inwencji i określonych działań organizacyjnych organów gminy. W efekcie Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził dowolności ustawodawcy przy wprowadzonym ustawowo ograniczeniu samodzielności finansowej gminy w zakresie wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ograniczenia te znajdują bowiem uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach i dlatego są dopuszczalne²⁹³.

²⁹² *Ibidem.*

²⁹³ *Ibidem.*

2. Budżetowe aspekty dochodów i wydatków

Jedną z podstawowych zasad prawa finansów publicznych jest zasada jedności budżetowej²⁹⁴, zwana również zasadą niefunduszowania, zasadą jedności materialnej²⁹⁵, zasadą „wspólnego kotła”²⁹⁶. Determinuje ona ogólne przeznaczenie dochodów budżetowych, które nie są z góry powiązane z określonymi zadaniami finansowanymi z budżetu, umożliwiając ustalanie wydatków zgodnie z bieżącymi potrzebami i czyniąc decyzje budżetowe bardziej elastycznymi i nieskrępowanymi²⁹⁷. Normatywną podstawę tej zasady stanowi art. 42 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Wskazana w tym przepisie norma odsyłająca podkreśla względny charakter zasady niefunduszowania, uznając przepisy odrębnych ustaw za potencjalne źródło wyjątków od niej. Taką właśnie ustawą odrębną jest ustawa o wychowaniu w trzeźwości, która w art. 18² stanowi, że dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ u.w.t.p.a. oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ u.w.t.p.a. będą wykorzystywane na realizację: 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a., 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a. – i nie mogą być przeznaczone na inne cele. Uwypuklone przez ustawodawcę związanie wydatków na określone

²⁹⁴ Zob. P. Pest, *Zasady budżetowe a współczesność*, Warszawa 2025, s. 105 i n.

²⁹⁵ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 28; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 191.

²⁹⁶ W. Wójtowicz, *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa* [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 740.

²⁹⁷ J. Szołno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales UMCS. Sectio H” 2005, t. 39, s. 135; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 63.

cele z pozyskanymi dochodami budżetowymi ze ściśle wskazanych źródeł bezsprzecznie przekłada się na celowościowy charakter analizowanych dochodów i wydatków²⁹⁸. Ustawowe powiązanie dochodu z określonego źródła (tytułu prawnego) z wydatkiem na określony cel, efektem którego jest istnienie w budżecie JST wewnętrznego celowego finansowania, stanowi istotę szczególnych zasad wykonywania budżetu JST, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. Przepis art. 212 ust. 1 u.f.p. określa obligatoryjne elementy uchwały budżetowej, wśród których w pkt 8 wymienia „szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw”. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. chodzi o wskazanie w uchwale budżetowej tytułu źródła dochodów, które zostaną przeznaczone na imiennie wskazane wydatki w budżecie j.s.t., a w związku z tym nie będą podlegać ogólnemu podziałowi; tym samym dochodzi do tworzenia w budżecie swego rodzaju wewnętrznych funduszy celowych²⁹⁹. Przepis ten nawiązuje bezpośrednio do odpowiednich regulacji art. 124 ust. 3 u.f.p. 1998³⁰⁰ i art. 184 ust. 3 u.f.p. 2005³⁰¹, które *expressis verbis* wskazywały na obowiązek określenia w uchwale budżetowej dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

M. Budziarek stwierdził, że literalne brzmienie art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. jest nieadekwatne do rzeczywistej treści tego przepisu. W uchwale budżetowej nie określa się bowiem szczególnych zasad wynikających z przepisów odrębnych wykonania budżetu w danym roku, gdyż wynikają one wprost z ustawy o finansach publicznych i przepisów odrębnych, lecz tytuł prawny źródła dochodów, które mają ustawowo określone przeznaczenie, a więc są środkami o celowym przeznaczeniu,

²⁹⁸ K. Krauschar, *Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego niewydatkowanych w danym roku środków budżetowych z dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, ZNSA 2020, nr 5, s. 63.

²⁹⁹ J.M. Salachna, M. Tyniewicki [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 212.

³⁰⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

³⁰¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

wraz z ogólną kwotą takich dochodów i wydatków³⁰². Dookreślenie kwoty dochodów i wydatków finansowanych takimi dochodami powinno nastąpić w sposób zgodny z art. 237 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.

Środki pochodzące z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zaliczane do tzw. szczególnych zasad wykonywania budżetu traktowane są w sposób odrębny od pozostałych środków budżetowych (np. art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 217 ust. 2 pkt 8, art. 237 ust. 1, art. 242 u.f.p.). Jak zauważył WSA w Gdańsku, szczególne zasady wykonywania budżetu oznaczają sytuację, w której planowane w nim dochody z danego tytułu muszą znaleźć zbilansowanie w planowanej kwocie wydatków, przeznaczonych na cele wskazane przez ustawodawcę (finansowane z danych dochodów). W budżecie jednostka samorządowa może ująć – co do zasady – określone wydatki, objęte relacją szczególnych zasad wykonywania budżetu, w kwocie wyższej niż związane z nimi dochody³⁰³. Wydatki te zostaną wówczas sfinansowane z dochodów budżetu według zasady niefunduszowania, czyli bez identyfikowania źródeł dochodów finansujących wydatki. W ocenie Sądu niedopuszczalne jest natomiast ujęcie w planie wydatków kwoty mniejszej niż kwota dochodów ze źródła (źródeł) objętego (objętych) szczególnymi zasadami wykonywania budżetu. Stanowisko takie zajęła również RIO w Lublinie w uchwale z 1997 r., wskazując, że przeznaczenie na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych kwoty mniejszej od dochodów uzyskanych z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest sprzeczne z postanowieniami art. 18² u.w.t.p.a.³⁰⁴ Środki te nie tylko powinny zostać w uchwale budżetowej w sposób konkretny wydzielone, ale przede wszystkim podlegają szczególnemu nadzorowi celem ich rozliczenia zgodnie z wolą ustawodawcy.

³⁰² M. Budziarek, *Szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, FK 2025, nr 2, s. 22.

³⁰³ Wyrok WSA w Gdańsku z dn. 13 listopada 2024 r., I SA/Gd 735/24, LEX nr 3785957.

³⁰⁴ Uchwała RIO w Lublinie z dn. 16 grudnia 1997 r., „Finanse Komunalne” 1998, nr 3, s. 37.

Określenie środków, które należy traktować jako podlegające szczególnym zasadom wykonywania budżetu JST w rozumieniu art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p., do których zalicza się środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jest istotne nie tylko dla budżetu danego roku, w którym te dochody i wydatki są realizowane, lecz także dla budżetu roku następnego³⁰⁵. Zgodnie bowiem ze znowelizowanym w 2018 r. art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, stanowią przychód, którym JST może pokryć planowany deficyt³⁰⁶. Powstaje w związku z tym zasadnicze pytanie co do charakteru środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych niewykorzystanych w bieżącym roku, w szczególności w kontekście celowości ich wydatkowania (wynikającego z art. 18² u.w.t.p.a. zakazu ich przeznaczenia na inne cele niż określone w tym przepisie). Pytanie to pozostaje w oczywistym związku z zasadą roczności budżetu wyrażoną w art. 211 u.f.p., zgodnie z którą w budżecie ujmuje się dochody, wydatki, przychody i rozchody wyłącznie na okres jednego roku budżetowego. Rokiem budżetowym zawsze – i niezmiennie – jest rok kalendarzowy. W konsekwencji z końcem roku budżetowego (kalendarzowego) budżet ten wygasa, tracąc nieodwracalnie swój byt prawny. Wygaśnięcia budżetów poprzednich lat budżetowych (jako aktów formalno-prawnych) nie należy utożsamiać z wygaśnięciem środków pochodzących m.in. z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które posiadają status tzw. szczególnych zasad wykonywania budżetu³⁰⁷. Szczególne zasady wykonywania budżetu rozliczane są w ramach budżetu danego roku budżetowego i pozwalają ustalić ewentualną nadwyżkę środków pieniężnych, stanowiących w kolejnym roku budżetowym przychód, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. Jak zauważa za P. Wal-

³⁰⁵ M. Budziarek, *Szczególne zasady...*, s. 26; W. Miemiec, *Rozszerzenie źródeł finansowania deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 120, s. 663.

³⁰⁶ M. Budziarek, *Szczególne zasady...*, s. 26.

³⁰⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dn. 13 listopada 2024 r., I SA/Gd 735/24, LEX nr 3785957.

czakiem WSA w Gdańsku, z uwagi na kasowy charakter rozliczenia budżetu nadwyżka danego roku (czyli przychód w roku kolejnym: $X + 1$) nie jest pomniejszana o ewentualne niedobory z lat ubiegłych. Powiększą ją natomiast nadwyżki z lat ubiegłych – pod warunkiem, że nie zostały zaangażowane w wykonanie budżetu w tych latach i w roku budżetowym (roku X)³⁰⁸. Czy w związku z treścią art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. przychody wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu, do których zaliczamy środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, mogą zostać przeznaczone wyłącznie na pokrycie tej części deficytu, która jest związana z realizacją zadań finansowanych środkami podlegającymi szczególnym zasadom wykonywania budżetu (np. wskazanymi w art. 18² u.w.t.p.a.), czy też JST ma swobodę w określeniu przeznaczenia takich przychodów i może nimi finansować również inne zadania mieszczące się w planowanym deficycie?

W ocenie RIO w Białymstoku przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., mogą zostać wykorzystane wyłącznie na zadania określone w odrębnych ustawach, stanowiących podstawę szczególnych zasad wykonywania budżetu³⁰⁹. W podobny sposób wypowiedziała się RIO w Gdańsku, wskazując, że przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczania dochodów pobieranych na mocy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i wydatków nimi finansowanych, powinny zostać wykorzystane w kolejnym roku na realizację zadań wskazanych w tej ustawie. Jak zauważyła RIO, ich budżetowe ujęcie zależeć będzie od sytuacji finansowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy wystąpi deficyt budżetu w jednostce, w oparciu o art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. wspomniane środki powinny zostać przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu związanego z realizacją zadań wynikającej z ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W sytuacji, gdy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nie będzie występował

³⁰⁸ *Ibidem*. Por. P. Walczak (red.), *Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych*, 2023, Legalis.

³⁰⁹ Pismo RIO w Białymstoku 26.10.2022 r. RIO.II.025-33/22, <https://bip.bialystok.rio.gov.pl/kategorie/136-zasady-i-formy-finansowania-zadan-jst/artykuly/214-zasady-i-formy-finansowania-zadan-jst-2022?lang=PL>

planowany deficyt, jednostka ta powinna zwiększać planowane środki na ustawowe zadania o niewykorzystane środki z roku poprzedniego przy adekwatnym zwiększeniu wydatków na realizację celów w kolejnym roku budżetowym³¹⁰. W ocenie K. Łukowskiej zasada wyrażona w art. 18² u.w.t.p.a. co do przeznaczenia środków pozyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ma charakter bezterminowy i bezwzględny, i jest wiążąca niezależnie od tego, czy wydatki dotyczą konkretnego roku realizacji gminnego programu, czy zostały przeniesione na rok kolejny³¹¹. Pomimo że środki te w przypadku ich niewykorzystania będą stanowić w kolejnym roku budżetowym nadwyżkę kwalifikowaną jako przychody służące finansowaniu deficytu budżetu (o ile został on zaplanowany), to jednak nie tracą one swego celowego przeznaczenia (finansowania) zadań, na które zostały przeznaczone³¹². W sposób jednoznaczny wypowiada się w tym zakresie również K. Krauschar, wskazując, że jednostka samorządu terytorialnego zobligowana jest do kierunkowego przeznaczenia pozyskanych środków finansowych na realizację zadań publicznych wynikających z art. 9³ i 18² u.w.t.p.a., przy czym nie mogą być to inne zadania niż te bezpośrednio przewidziane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, ani też inne cele niezwiązane z tą ustawą³¹³.

Odmienny pogląd przedstawiła RIO w Kielcach, w ocenie której ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera przepisów obligujących gminę do wydatkowania pozostałych na koniec roku dochodów budżetu z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w następnym roku budżetowym. Również ustawy szczególne nie przewidują odrębnego postępowania z niezrealizowanymi wydatkami budżetowymi pochodzącymi z dochodów z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 263 ust. 1 u.f.p. niezrealizowane kwoty wydatków wygasają z upływem roku budżetowego, co powoduje, że z dniem 31 grudnia roku budżetowego ustaje prawo do dokonywania wydatków budżetowych.

³¹⁰ Pismo RIO w Gdańsku z 19 lutego 2020 r., RP0441/141/7/1/2020, <https://riogdansk.archiwum.bip.net.pl/a6224.html>

³¹¹ K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018, s. 32.

³¹² J.M. Salachna, M. Tyniewicki [w:] M.J. Kukło, E. Lotko i in., *Finanse publiczne...*, art. 217.

³¹³ K. Krauschar, *Wykorzystanie przez jednostkę...*, s. 69.

towych oraz zachowywania dochodów na poczet roku. „Pozostałe na koniec roku dochody budżetu z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powiększają nadwyżkę budżetową ogólną. W kolejnym roku budżetowym, środki te mogą być zaplanowane w budżecie gminy bez żadnych ograniczeń, zgodnie z wolą organu stanowiącego gminy. Wobec tego nie ma obowiązku przenoszenia tych środków niewykorzystanych w roku poprzednim na rok następny”³¹⁴. Obszerne uzasadnienie takiego stanowiska przedstawiła M. Budziarek³¹⁵. Wśród argumentów uzasadniających tezę o swobodzie JST w zakresie wykorzystania przychodów pochodzących z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, autorka ta wskazuje roczność obowiązywania szczególnych zasad wykonywania budżetu JST, brak przepisów prawnych (zarówno na poziomie ustawy o finansach publicznych, jak i przepisów odrębnych) określających celowy charakter przychodów z tytułu niewykorzystanych środków podlegających szczególnym zasadom wykonania budżetu, treść art. 263 u.f.p. oraz treść przepisów szczególnych³¹⁶, które w konkretnych przypadkach regulują przeznaczenie w kolejnych okresach rozliczeniowych niewykorzystanych środków podlegających szczególnym zasadom wykonania budżetu. W ocenie M. Budziarek ustawowe powiązanie określonych wydatków z poszczególnymi źródłami finansowania należy odnosić do roku budżetowego, w którym środki te są gromadzone i wykorzystane przez JST. Nie ma w obowiązującym stanie prawnym przepisów, które

³¹⁴ Pismo RIO w Kielcach z 11 maja 2018 r., WI.44.21.2018, https://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/3254/wi-1425-18.pdf.

³¹⁵ M. Budziarek, *Szczególne zasady...*, s. 26-28.

³¹⁶ Por. 6r ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733, zgodnie z którym: „Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów”.

expressis verbis wskazywałyby, że związanie dochodów z określonych źródeł z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie wskazanych zdań miałyby dotyczyć nie tylko dochodów i wydatków danego roku, lecz także przychodów z niewykorzystanych środków³¹⁷. Zgodnie z art. 263 ust. 1 u.f.p. z upływem roku budżetowego wygasają niezrealizowane wydatki budżetu JST, w tym wydatki, których nie wykonano w ramach szczególnych zasad. Zdaniem M. Budziarek dochody, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym z uwagi na to, że nie wykonano wszystkich zaplanowanych zadań, w roku następnym stanowią przychód JST i stanowią środki o przeznaczeniu ogólnym³¹⁸.

Wzmocnieniem argumentu o roczności szczególnych zasad wykonania budżetu JST jest odwołanie się do przepisów regulujących finansowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, który również zawiera się w szczególnych zasadach wykonania budżetu JST. W przypadku środków zasilających ten system ustawodawca wprost wskazał na sposób wykorzystania środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym. Ustawowe, wyraźne określenie sposobu wykorzystania tych środków stawia pod znakiem zapytania status innych środków objętych szczególnymi zasadami wykonania budżetu, niewykorzystanymi w roku budżetowym (w tym środków pochodzących m.in. z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych). Pogłębiające się w tym zakresie wątpliwości oraz mnożące się argumenty za jednym, jak i drugim stanowiskiem uzasadniają postulat doprecyzowania przepisów prawa poprzez wyraźne wskazanie, że niewykorzystane w danym roku budżetowym środki pochodzące z opłat, o których mowa w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, będą przeznaczone w kolejnym roku budżetowym na realizację zadań określonych w tej ustawie³¹⁹.

³¹⁷ M. Budziarek, *Szczególne zasady...*, s. 27.

³¹⁸ *Ibidem*, s. 27-28.

³¹⁹ Por. K. Krauschar, *Wykorzystanie przez jednostkę...*, s. 72.

3. Ustawowe uwarunkowania wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Reguły wydatkowania środków pochodzących z opłat za zezwolenia wydawane przez gminę na detaliczną sprzedaż alkoholu zawierają się w triadzie artykułów 4¹, 11¹ oraz 18² u.w.t.p.a. Analizę zagadnienia rozpocząć należy od art. 4¹ u.w.t.p.a., który nie wskazuje jednak procedur wydatkowych, ale określa działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu jako zadania własne gminy. Został tu przedstawiony otwarty i przykładowy katalog takich działań. Ustawodawca nie nadał mu charakteru zamkniętego, wyraźnie zaznaczając, że wskazane obszary nie wyczerpują całego wachlarza możliwych aktywności gminy³²⁰.

Realizacja zadań wybranych z przywołanego katalogu lub podobnych jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy, nie rzadziej niż raz na cztery lata, gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Program ten stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i uwzględniać musi cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu organ wykonawczy gminy może powołać pełnomocnika. Gminny program, opisywany już szczegółowo we wcześniejszych częściach niniejszego opracowania, jest konkretnym dokumentem o określonych ramach, przyjętym uchwałą rady gminy.

Jako że działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu zostały określone jako zadania własne gminy, mogą i powinny być finansowane ze środków własnych gminy. Finansowaniu tych działań mogą służyć wszystkie środki pochodzące ze źródeł własnych, z jakich czerpie budżet gminy, poza kilkoma wyjątkami, jak środki pobierane na podstawie przepisów o utrzymaniu i czystości

³²⁰ Zob. rozdział I.

w gminach, czyli tzw. opłata za odbiór odpadów komunalnych. Jednakże, w praktyce, w konkurencji z zadaniami ocenianymi przez lokalne społeczności jako priorytetowe (jak np. inwestycje infrastrukturalne) zadania te nie są traktowane pierwszoplanowo. Nie są przez to wśród wiodących procentowo ani kwotowo pozycji wydatkowych gminnych budżetów. Zapewne dlatego ustawodawca w art. 11¹ u.w.t.p.a. wskazał, że w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie tychże zadań gminy pobierają opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Opłaty te, szerzej omówione na wcześniejszych kartach opracowania, określono w art. 18 i 18¹ u.w.t.p.a.³²¹

Kluczowy dla wydatkowania środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych jest art. 18² u.w.t.p.a. Wskazuje on wyraźnie i jednoznacznie, że dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i 18¹ u.w.t.p.a. oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ u.w.t.p.a. będą wykorzystywane wyłącznie na realizację:

- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a.;
- zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³²², w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2 u.w.t.p.a.

Środki te nie mogą być przeznaczone na żadne inne cele. Norma ta jest jednoznaczna, pozostawiając gminie pewną swobodę jedynie

³²¹ Jest to sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży w podziale na kategorie: do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo; pomiędzy 4,5-18% z wyjątkiem piwa; powyżej 18%. Także sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku zezwolenia jednorazowego na okres do dwóch dni przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych. Również działalność przedsiębiorców polegająca na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę, czyli usługę tzw. cateringu, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być wydawane na okres do dwóch lat. Kategorie to określić można podstawowym czy też standardowym obrotem detalicznym.

³²² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2025 poz. 49 z późn. zm.).

w zakresie kształtowania gminnego programu³²³. Zatem przywołane przepisy należy interpretować w sposób ścisły. Oznacza to, że zasadniczo ze środków gminnego programu mogą być finansowane tylko zadania w nim określone, a nie inne koszty czy wydatki, chyba że są ujęte w programie. Jeśli nie, to należy je finansować jako zadania własne gminy.

Warunkiem legalności przeznaczenia omawianych środków na dany cel jest ujęcie takiej możliwości w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Jeżeli w programie istnieje stosowny zapis, to istnieją zarazem podstawy do sfinansowania określonego zadania ze wskazanych środków. Zatem należy z tego wnioskować, że warunkiem legalności przeznaczenia tychże środków na dany cel jest ujęcie takiej możliwości w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii³²⁴. Oczywiście kluczowe będą zapisy tego programu, stopień ich uszczegółowienia i inne. Nie można przy tym nie zauważyć, że zgodnie z treścią art. 4¹ u.w.t.p.a. wyznacznikami sposobu realizacji zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych, jak też zjawiska narkomanii, są pojęcia „profilaktyka” oraz „integracja społeczna”. Stanowią one swoiste kryterium oceny dostosowania konkretnych, szczegółowych zadań uchwalonych przez organ w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych do celów ustawowych.

Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na otwarty katalog ustawowych działań realizowanych przez gminę w ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ich szczegółowy zakres podlega kształtowaniu się także w drodze orzecznictwa. W aktualnym orzecznictwie sądowym do tego katalogu zalicza się także potrzeby związane z kulturą fizyczną, rozwijaniem zainteresowań i aktywności sportowej oraz wszelkie formy aktywności, które będą stanowić oderwanie od złych nawyków czy nałogów³²⁵. W zakresie tym mieści się zatem także finansowanie trenera nauki śpiewu, będące pochodną

³²³ Więcej: M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*. Komentarz, Warszawa 2020.

³²⁴ Zob. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, pismo z dn. 28 lipca 2022 r., RP.0441/129/40/1/2022; <http://bip.gdansk.rio.gov.pl>.

³²⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dn. 20 lutego 2015 r., sygn. III SA/GI 63/15, LEX nr 1790190.

zadania w postaci organizacji zajęć nauki śpiewu dla dzieci, młodzieży i dorosłych, oraz organizacji lokalnego festiwalu piosenki o tematyce religijnej. Do tej kategorii należy zaliczyć także zadania typu: zajęcia umuzykalniające dla dzieci, wszelkiego rodzaju zajęcia warsztatowe poświęcone wyrobom z masy solnej, garncarstwu, kulinariom czy innemu rękodziełu, zajęcia sportowe typu zawody wędkarskie, biegi, turnieje sportowe oraz zajęcia rekreacyjne o charakterze sportowym i kulturalnym, np. festyny rodzinne, festiwale piosenki religijnej, wycieczki, w tym rowerowe, czy bal kostiumowy. Dobór form spędzania czasu wolnego musi nastąpić z uwzględnieniem potencjału lokalnej społeczności³²⁶. Ważne jest przy tym, aby rada gminy, uchwalając program, dostosowała jego treść do aktualnych potrzeb społecznych na swoim terenie, czyli zidentyfikowała lokalne zapotrzebowanie, określając cele w taki sposób, by jak najskuteczniej zapobiegać zjawisku alkoholizmu³²⁷. Należy przy tym dodać, że w racjonalnym podejściu nie można oczekiwać, aby swym zasięgiem zadania te obejmowały wyłącznie osoby uzależnione od alkoholu, bowiem prowadziłyby to do wypaczenia pojęcia „integracji społecznej” czy też „profilaktyki”. Samodzielność gminy gwarantowana przez art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym realizuje się bowiem w sferze identyfikacji potrzeb lokalnego społeczeństwa i dostosowania zadań z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych do jego specyfiki.

Powyższe koresponduje z przytoczonymi przykładami możliwych i nierekomendowanych do podjęcia działań finansowanych ze środków pochodzących z opłat za wydanie zezwolenia:

- Środki te nie powinny zostać przeznaczone na wynagrodzenie dla zleceniobiorcy czy usługobiorcy świadczącego swojej usługi na rzecz placówki wsparcia dziennego, gdyż wynagrodzenie to nie stanowi elementu gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniu narkomanii.
- Wydatkami na zakup specjalistycznego samochodu dla straży miejskiej, który służyłby przewożeniu osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień, można rozliczyć roczne wpływy z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pod warunkiem,

³²⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dn. 16 lutego 2016 r., sygn. III SA/Lu 914/15.

³²⁷ Por. wyrok WSA w Lublinie z dn. 29 maja 2008 r. sygn. III SA/Lu 175/08.

że opisany zakup jako doposażenie straży miejskiej miałby podstawę i mieściłby się w uchwalonym gminnym programie.

- Finansowanie zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego jest dozwolonym przeznaczeniem dochodów realizowanych przez gminy. Możliwe jest przeznaczenie środków z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych na sfinansowanie dokumentacji technicznej, na zmianę sposobu użytkowania pomieszczeń szkoły podstawowej na placówkę wsparcia dziennego wraz z projektem windy. W zakres dokumentacji technicznej wchodzić może wykonanie projektów budowlanych, sporządzenie kosztorysu inwestorskiego, sporządzenie specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót oraz sporządzenie map do celów projektowych. Następuje to przy założeniu, że placówka będzie pełnić funkcję związaną z profilaktyką uzależnień.
- Celem sfinansowania utrzymania schroniska dla osób bezdomnych i pokrycia kosztów z tym związanych, szczególnie wynagrodzenia pracowników, zadanie to należałoby najpierw wpisać do gminnego programu. Ponadto należałoby powiązać funkcjonowanie schroniska z problemem alkoholowym, np. poprzez wskazanie jako docelowych beneficjentów korzystających z miejsc noclegowych w tym schronisku właśnie osoby z problemem alkoholowym.
- Z dochodów z opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jednostki nie mogą np. sfinansować kosztów szczepienia profilaktycznego przeciwko wirusowi HPV dla dzieci i młodzieży w formie dotacji dla ZOZ.
- „Udostępnienie możliwości prowadzenia zdrowego trybu życia, tworzenie i doposażenie miejsc do zabawy, rekreacji i wypoczynku bez alkoholu – poprzez dofinansowanie budowy strefy relaksu przez zagospodarowanie bulwarów czy budowy siłowni w plenerze nie mieści się w ustawowym katalogu działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych”³²⁸.

Podkreślić należy, że nie ma także możliwości dokonywania w budżecie gminy przesunięć przez organ wykonawczy pomiędzy działami budżetu, co wynika z treści art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych³²⁹. Zakaz ten koresponduje bezpośrednio z omawianym

³²⁸ Wyroku NSA z dn. 20 marca 2018 r., II GSK 3354/17.

³²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 39 z późn. zm.).

art. 18² u.w.t.p.a., co tylko umacnia zaprezentowaną na wstępie interpretację.

Jednocześnie wskazać warto, że poza opisanymi tu środkami pochodzącymi z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż detaliczną określonych w art. 18 i 18¹ u.w.t.p.a. gmina ma prawo do 50% udziału, na równi z Narodowym Funduszem Zdrowia, w środkach pochodzących z:

- opłat za zezwolenie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lub 2 u.w.t.p.a. Dotyczy to obrotu hurtowego w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu, który może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Jednocześnie krajowy obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa. Opłata ta dotyczy tak wydawania zezwoleń, jak i decyzji wprowadzających zmiany w tych zezwoleniach oraz duplikatów tych zezwoleń.
- opłat za zezwolenie na wyprzedaż, o którym mowa w art. 9⁵ ust. 4. Dotyczy to sytuacji, kiedy zezwolenie dla przedsiębiorcy na obrót hurtowym wydane w trybie art. 9 wygasło na skutek: likwidacji przedsiębiorstwa lub zawiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia obrotu hurtowego napojami alkoholowymi, upływu terminu ważności zezwolenia, zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej. Jednocześnie przedsiębiorcy pozostał niesprzedany towar, który zamierza wyprzedać. Minister właściwy do spraw gospodarki lub właściwy marszałek województwa wydaje zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych. Termin, określony w zezwoleniu na wyprzedaż, nie może być dłuższy niż sześć miesięcy od dnia wygaśnięcia zezwolenia.

Stanowi to tytuł dla dochodu gminy w przypadku przedsiębiorcy, dostawcy czy też hurtownika zaopatrującego przedsiębiorcę detalicznego posiadającego zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml³³⁰, czyli tzw. małpek. Gmina

³³⁰ Wprowadzona do ustawy z dnia 14 lutego 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz.U. 2020 poz.

ma także taki sam udział 50% w opłatach dodatkowych naliczanych przez naczelnika urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie w przypadku niedopełnienia obowiązków w zakresie: złożenia w postaci elektronicznej informacji, opatrzonej podpisem kwalifikowanym, jak również obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza. Dotyczy to także przedsiębiorców hurtowników dostarczających przedsiębiorcom detalistom tzw. małpki.

W przypadku środków pochodzących z tych tytułów ustawodawca osobno i odmiennie określił ich przeznaczenie, używając w art. 9³ ust. 4 ustawy sformułowania następującej treści: „Gmina przeznacza środki (...) na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. Norma ta, o ile podobna i tematycznie zbieżna z ogólną dyspozycją art. 18² o dysponowaniu środkami z zezwoleń na sprzedaż detaliczną, nie jest tożsama.

Część opłat, która trafia do Narodowego Funduszu Zdrowia, przeznaczana jest na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu, z uwzględnieniem art. 97 ust. 3h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³¹.

W przypadku środków należnych gminie i jej działań z zakresu lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu należy spodziewać się, że będzie znajdowała odzwierciedlenie w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednakże w przypadku przeznaczania środków z przywołanych źródeł ustawodawca nie zastrzegł, że mogą one być wydatkowane wyłącznie na cele ujęte w gminnym programie, jak uczynił w przypadku środków pochodzących z opłat za zezwolenia standardowe. Co ciekawe, zastrzeżenie takie poczynił w art. 9³ wobec samorządu województwa, określając, że środki jemu przynależne przeznacza się wyłącznie na finansowanie zadań określonych w woje-

1492, z późn. zm.).

³³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 129 z późn. zm.).

wódzkich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy, realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³³² w ramach wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

W tym zakresie gmina uzyskała więc pewną swobodę. Należy uznać jednak, że w pierwszej kolejności środki pochodzące z tych źródeł powinny być przeznaczane na zadania, o których mowa w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a., szczególnie gdyby wystąpił niedobór środków na te cele ze źródeł pochodzących z opłat za pozwolenie na sprzedaż określoną w art. 18 i 18¹ u.w.t.p.a. Jednak przy bilansowaniu się gminnego programu środki pochodzące z opłat wskazanych w art. 9² u.w.t.p.a. mogą być przeznaczane na inne zadania wykraczające poza jego zakres, przy czym istotne jest, aby zadania takie nadal były powiązane z celem ogólnym, choć szerokim, jakim jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Podkreślić jednak należy stanowczo, że wydatkowanie tych środków nie jest uzależnione od ujęcia zadania w gminnym programie rozwiązywania problemów alkoholowych, który jest określonym i sformalizowanym dokumentem, a tu ustawodawca narzuca realizację lokalnej międzysektorowej polityki, co nie jest tożsame. Polityka jest szerokim i strategicznym planem działania, najlepiej – choć niekoniecznie – ujętym w pojedynczym dokumencie czy serii dokumentów i niekoniecznie noszącym taki tytuł, więc czymś szerszym, ogólniejszym i mniej sformalizowanym niż program przyjęty uchwałą.

Chcąc wskazać potencjalne przykłady działań mieszczących się w lokalnej międzysektorowej polityce przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, na które można byłoby przeznaczyć środki z omawianych źródeł, można posłużyć się przykładami:

- Finansowanie zadań gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w obszarze problemów alkoholowych, gdy wykraczają one poza środki pochodzące z opłat za standardowe zezwolenia detaliczne.
- Finansowanie działalności izb wytrzeźwień, których działalność nie mieści się z reguły w gminnym programie i nie może być finanso-

³³² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. 2025 poz. 49 z późn. zm.).

wana ze źródeł podstawowych, ale bezspornie ukierunkowana jest na przeciwdziałanie negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Samo ich istnienie jest wszakże skutkiem występowania problemów z alkoholem.

- Finansowanie pobytu w noclegowniach osób w kryzysie bezdomności powodowanym problemami alkoholowymi. Ponownie – zadanie takie nie może być elementem gminnego programu, ale jeśli zostanie wykazane w poczynionej przez gminę diagnozie wskazującej korelację między bezdomnością a problemami alkoholowymi, powinno to być wystarczające dla uzasadnienia pokrycia takiego kosztu z tych środków.
- Finansowanie miejskiego monitoringu wraz z oprzyrządowaniem skierowanego na miejsca szczególnie narażone na szkody i zniszczenia wynikające ze spożywania alkoholu. Wydatki takie nie mogą być elementem gminnego programu, ale właśnie omawiana pula środków daje możliwości finansowania zadań szerzej związanych z problematyką.
- Finansowanie dostosowania świetlic i innych placówek pomocy dzieciom i młodzieży do wymogów stawianych przez placówki wsparcia dziennego.

Mocno wątpliwe i trudne do uzasadnienia byłoby natomiast wydatkowanie omawianych środków na:

- budowę, rozbudowę i modernizację parków, placów zabaw i innych miejsc przeznaczonych wyłącznie do standardowych celów turystyczno-rekreacyjnych;
- budowę, rozbudowę i modernizację obiektów wsparcia dziennego niezwiązanych bezpośrednio z problematyką alkoholową;
- wszelkie świadczenia natury socjalnej oraz szkolenia kadr samorządowych.

Kolejną uwagą natury ogólnej jest kwestia relacji między zadaniami ukierunkowanymi na przeciwdziałanie skutkom problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii. Sfery te, społecznie odrębne, zostały w omawianym zakresie przez ustawodawcę poniekąd połączone. Jak podaje się w orzecznictwie sądowym³³³, nie ma żadnej podstawy prawnej, by twierdzić, że gmina powinna uchwalić dwa odrębne pro-

³³³ Wyrok NSA z dn. 9 stycznia 2014 r., II GSK 1614/12.

gramy dla rozwiązania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii. Zarówno gminny program, jak i lokalna międzysektorowa polityka w sposób płynny zawierają więc oba te obszary. Stąd możliwe jest swobodne kształtowanie przez gminę relacji ilościowych czy procentowych zadań poświęconych wyłącznie problematyce alkoholowej, wyłącznie przeciwdziałania narkomanii oraz takich, które dotyczą i uwzględniają oba te obszary naraz. Tym samym nie ma reguł ani standardów określających, jaka część programu gminnego, przeznaczona będzie na działania w jednym i drugim obszarze. Podobnie zresztą rzecz się ma w przypadku lokalnej polityki. Wynikać to powinno wyłącznie z realnych potrzeb lokalnej społeczności, zdefiniowanych w przeprowadzonej diagnozie.

ROZDZIAŁ IV.

GMINNA KOMISJA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH I WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

I. Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w ujęciu prawnym i praktycznym

1. Wprowadzenie

W ramach systemu przeciwdziałania alkoholizmowi, jak wspomniano niejednokrotnie wcześniej, istotną rolę odgrywa gmina, której ustawodawca powierzył na mocy art. 4¹ u.w.t.p.a. obowiązki związane z prowadzeniem działań profilaktycznych czy interwencyjnych³³⁴. W tym zakresie duże znaczenie ma powoływana przez właściwy organ³³⁵ gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: GKRPA, komisja). Status prawny i kompetencje tego podmiotu określa art. 4¹ ust. 3-6 u.w.t.p.a.

Analiza regulacji dotyczących GKRPA oraz praktyki ich funkcjonowania w j.s.t. pozwoli na dokonanie oceny skuteczności tego organu kolegialnego w świetle założeń ustawy, jak i rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych oraz samych członków komisji. Przyjęcie tych założeń oraz zidentyfikowanie potencjalnych problemów interpretacyjnych dotyczących m.in. statusu prawnego GKRPA, jej uprawnień oraz relacji z sądami powszechnymi wyznacza kierunki dalszych działań badawczych w tej części opracowania.

³³⁴ Art. 4¹ ust. 1 pkt 1-7 u.w.t.p.a.

³³⁵ Początkowo GKRPA powoływane były uchwałą rady gminy. Dopiero ustawą z 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 60 poz. 610) zmieniono art. 4¹ ust. 3 u.w.t.p. poprzez zmianę właściwego organu z rady gminy na zarząd gminy, a od 9 listopada 2002 r. ze względu na likwidację zarządów gminy powoływanie GKRPA należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2. Podstawy prawne funkcjonowania GKRPA

Jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³³⁶ wprowadzony został do u.w.t.p.a. art. 4¹, w którym uregulowano problematykę zadań własnych gminy w zakresie prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Regulacje w tym zakresie podlegały wielu nowelizacjom. Aktualne brzmienie przepisu stanowi, że zadaniami własnymi gminy jest prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, jak i integracji społecznej osób zmagających się z uzależnieniem od alkoholu³³⁷. Wyszczególnione w tym artykule zadania zaliczane są zbiorczo do działań z zakresu profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych, a ustawodawca przypisał ich realizację jednostkom samorządu terytorialnego jako ich zadania własne. Użycie w art. 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. zwrotu „w szczególności” wskazuje, że zakres działań określony w punkcie od 1 do 7 jest katalogiem otwartym. W judykaturze³³⁸ podnosi się, że np. działania gminy mogą obejmować również organizację szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych. Zadanie to jest związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych w odróżnieniu od np. zadania dotyczącego zakupu sprzętu mającego na celu monitoring uliczny określony w uchwale miasta³³⁹. Podkreślenia wymaga fakt, że działania zarówno profilaktyczne, jak i interwencyjne podejmowane są nie tylko wobec osób uzależnionych, ale również wobec członków ich rodzin oraz lokalnej społeczności. Jest to efekt systemowego podejścia do problematyki uzależnień³⁴⁰.

³³⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 127, poz. 593.

³³⁷ T. Kuczyński, *Charakter prawny i podstawy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, s. 288.

³³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dn. 12 maja 2011 r., III SA/Lu 52/11, LEX nr 933551; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, LEX nr 599069.

³³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 21 grudnia 2010 r., II GSK 1070/09, LEX nr 746058.

³⁴⁰ G. Krawiec, *Działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych [w:] Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie*, 2023, Legalis/el.

Realizacja wspomnianych zadań jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i ma uwzględniać cele operacyjne dotyczące profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii określone w Narodowym Programie Zdrowia.

Ustawodawca nałożył na organ wykonawczy gminy obowiązek powołania GKRPA, której podstawowym zadaniem jest w szczególności inicjowanie działań w zakresie zadań określonych w artykule 4¹ ust. 1 u.w.t.p.a. oraz podejmowanie takich czynności, które zmierzałyby do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Zgodnie z art. 4¹ ust. 3 u.w.t.p.a. powołanie organu kolegialnego, o którym mowa wcześniej, jest obowiązkowe, o czym świadczy użyte w przepisie sformułowanie „wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych (...)”³⁴¹. Podkreślenia wymaga, że działanie GKRPA reguluje u.w.t.p.a. oraz inne akty prawne³⁴², które przyznają im określone uprawnienia. Oprócz działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu³⁴³ komisja m.in.:

- 1) wydaje opinie dotyczące zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy³⁴⁴;
- 2) kontroluje przestrzeganie zasad oraz warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży³⁴⁵;
- 3) kieruje na badanie w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego³⁴⁶;

³⁴¹ *Ibidem.*

³⁴² M.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury Niebieskie Karty oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” wydane na podstawie art. 9d ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1870) czy ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1673).

³⁴³ Przykładowe zadania GKRPA wynikają z art. 4(1) ust. 1 u.w.t.p.a.

³⁴⁴ Art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a.

³⁴⁵ Art. 18 ust. 8 u.w.t.p.a.

³⁴⁶ Art. 25 w zw. z art. 24 u.w.t.p.a.

- 4) składa wniosek dot. nałożenia obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu³⁴⁷;
- 5) zgodnie z art. 9a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej przedstawiciele komisji wchodzi w skład zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy domowej. W dalszej części opracowania szczególną uwagę poświęcono analizie procedury „Niebieskie Karty” w kontekście praktycznej działalności GKRPA.

W skład GKRPA wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych³⁴⁸. Komisje powołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze zarządzenia. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że w związku z przypisaniem kompetencji do powołania GKRPA organowi wykonawczemu gminy piastun tego organu nie może być członkiem komisji. Jak wskazał w wyroku z dnia 12 maja 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi³⁴⁹, naruszałyby to prawo „(...) poprzez złamanie ogólnego zakazu zawartego w art. 18 (obecnie 30) ustawy o pracownikach samorządowych, tj. wykonywania przez wójta zajęć, które pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość”. Wynika to z zakazu łączenia funkcji, bowiem wójt jest organem właściwym, na postawie u.w.t.p.a., do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zatem nieracjonalnym i nieetycznym działaniem byłoby powoływanie tej samej osoby do składu GKRPA, bowiem kumulowałyby to funkcje pełnione przez ten podmiot w gminie.

W doktrynie pojawił się pogląd, który wyraża pewną wątpliwość co do możliwości zasiadania w GKRPA przez osobę wykonującą mandat radnego w radzie gminy. Wiązać by się to miało z kompetencją komisji w przedmiocie opiniowania wniosków o zezwolenie na sprzedaż alkoholu. D. Czesyk podnosi³⁵⁰, że łączenie mandatu radnego gminy z pełnieniem funkcji członka GKRPA traktować należałoby jako przekroczenie zakazu wyrażonego w art. 24e ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym

³⁴⁷ Art. 26 ust. 3 u.w.t.p.a.

³⁴⁸ Art. 4¹ ust. 4 u.w.t.p.a.

³⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 2009 r., sygn. III SA/Łd 74/09, LEX nr 515022.

³⁵⁰ Szerzej: D. Czesyk, *Udział radnych w procesie przyznania przedsiębiorcom zezwolenia na sprzedaż alkoholu na terenie gminy*, ST 2017, nr 1, s. 65-75.

„Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 23a ust. 1”. Twierdzenie to nie wydaje się uzasadnione, bowiem za L. Morawskim przyjąć należy, iż dokonując wykładni przepisów, powinniśmy przestrzegać pewnych ukształtowanych dyrektyw, w tym tej, która stanowi, że: „Dopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca praw i wolności obywatelskich, a zasadniczo niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca ich obowiązków oraz ograniczeń ich praw i wolności”³⁵¹. W omawianym przepisie brakuje wyartykułowanego zakazu co do możliwości łączenia mandatu radnego z zasiadaniem w GKRPA. Nie ma również racjonalnych argumentów wskazujących, jakoby funkcja członka GKRPA mieściła się w kategorii dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 23a ust. 1 u.s.g. Należy także wskazać, że w praktyce przypadki powoływania radnych do składu GKRPA nie są czymś wyjątkowym³⁵².

W praktyce stosowania przepisu art. 4¹ ust. 4 u.w.t.p.a. pojawiły się przypadki jego błędnej wykładni, a w konsekwencji również nieprawidłowego zastosowania. Dyspozycja normy przywołanej regulacji oznacza, że w skład komisji rozwiązywania problemów alkoholowych mogą wchodzić jedynie osoby przeszkolone. W tym zakresie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 1999 r. odnosi się do zbyt szerokiej wykładni tego przepisu³⁵³. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały rady gminy w sprawie powołania członków GKRPA, bowiem rażąco naruszała ona art. 4¹ ust. 3 i 4 u.w.t.p.a. Z poczynionych ustaleń wynikało, że pracownicy powołani w skład komisji nie byli przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Z literalnego brzmienia przepisu wywieść należy, iż osoby powoływane w skład GKRPA powinny być już przed powołaniem przeszkolone w określonym tu zakresie. Ponadto przyjąć należy, że osoby wchodzące w skład takiej komisji powinny cechować

³⁵¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

³⁵² Zob. <https://www.mogilno.pl/asp/sklad-rady-oraz-komisji,19,,1> [dostęp: 7.07.2025]; <https://www.mogilno.pl/asp/sklad-gkrpa,333,,1> [dostęp: 7.07.2025].

³⁵³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 1999 r., sygn. Akt PN II 0914/89/99, LEX nr 1732395; tożsamo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 21 lipca 2010 r., II GSK 705/09, LEX nr 694422.

się znajomością problematyki antyalkoholowej, co przyczynić się może do szybkiego, terminowego rozwiązywania problemów z tym związanych na terenie gminy. Zatem brak przeszkolenia w dacie wyboru powodować będzie rażące naruszenie przepisów ustawy.

Oprócz wymogu przeszkolenia członków komisji ustawodawca nie określił innych kryteriów związanych z członkostwem w GKRPA. Brak w ustawie określenia m.in. kadencyjności, a w związku z tym przesłanek ich odwołania³⁵⁴ czy maksymalnej bądź minimalnej liczby członków powoływanych w ramach komisji, jak i przysługującego im wynagrodzenia z tytułu pełnionej funkcji. O tyle, o ile kwestia obowiązkowego wynagrodzenia członków GKRPA określona będzie w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych³⁵⁵, o tyle liczba członków komisji pozostawiona została do oceny organu powołującego. W doktrynie pojawił się postulat wdrożenia do u.w.t.p.a. analogicznych regulacji, jak w przypadku określenia liczby radych w art. 17 u.s.g. T. Kuczyński wskazuje, że takie rozwiązanie przyczyniłoby się do ujednoczenia praktyki powoływania liczby członków GKRPA³⁵⁶. Takie rozwiązanie nadal nie byłoby wystarczające, bowiem brakowałoby w nim aspektu kwalifikacji, jakie powinny spełniać osoby pretendujące do bycia członkiem tego podmiotu. Zatem rozwiązaniem najbardziej pożądanym byłoby również określenie kompetencji, jakie powinni posiadać członkowie GKRPA, bądź wprowadzenie corocznych obowiązkowych szkoleń z określonych umiejętności o charakterze priorytetowym.

Interesujący raport z badania w zakresie m.in. kompetencji członków GKRPA został opublikowany przez Państwową Agencję Rozwiązy-

³⁵⁴ Za R. Budzisz, B. Jaworską-Dębską, K. Właźlak przyjąć należy, że odwołania dokonuje podmiot, który powołał osobę na określone stanowisko – w tym przypadku do pełnienia funkcji członka GKRPA; R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX, s. 65.

³⁵⁵ Pamiętać należy, aby w uchwale określić zasady wynagradzania wszystkich członków, a nie jedynie przewodniczącego GKRPA; takie działanie stanowiłoby naruszenie przepisu art. 4(1) ust. 5 u.w.t.p.a. Szerzej: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dn. 19 września 2019 r., III SA/Lu 149/19, LEX nr 2769213. Kwestia wynagrodzenia członków została opisana w rozdziale dotyczącym gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych.

³⁵⁶ T. Kuczyński, *Charakter prawny...*, s. 291.

Tabela 1. Porównanie wybranych deklarowanych kompetencji członków GKRPA z faktycznym udziałem w szkoleniach oraz gotowością do dalszego kształcenia na podstawie danych z raportu PARPA z 2015 r.

Obszar kompetencji	Deklarowana kompetencja (%)	Udział w szkoleniach (%)	Gotowość do dalszego szkolenia (%)	Wnioski i rekomendacje
Znajomość objawów uzależnienia i metod leczenia	98,4%	89%	24,8%	Wysoka samoocena, ale niska gotowość do dalszego szkolenia – wskazana aktualizacja wiedzy
Znajomość mechanizmów przemocy w rodzinie	97,7%	81,1%	27,6%	Potrzebne szkolenia pogłębiające, szczególnie w kontekście pracy interdyscyplinarnej
Umiejętność rozmowy z osobą uzależnioną/współuzależnioną	>95%	69,3% / 64,4%	33,6% / 32,1%	Warto rozwijać umiejętności komunikacji motywującej i interwencji kryzysowej
Znajomość procedury „Niebieskie Karty”	90,3%	76,8%	25,6%	Wskazane szkolenia praktyczne dot. dokumentacji, współpracy z zespołem interdyscyplinarnym
Znajomość strategii profilaktycznych dotyczących alkoholu (dzieci i młodzież)	86,9%	50,9%	38,9%	Duża luka między wiedzą deklarowaną a przeszkoleniem – obszar kluczowy do wzmocnienia
Wypalenie zawodowe – rozpoznawanie i przeciwdziałanie	–	35,2%	41,7%	Wysoka potrzeba szkoleń – sygnał ryzyka obniżenia efektywności komisji. W tym samym czasie ponad 40% ankietowanych nie uczestniczyło w szkoleniu dotyczącym radzenia sobie z wypaleniem zawodowym

Źródło: opracowanie na podstawie raportu z badania „Postawy, opinie, kompetencje członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a ich postrzeganie barier w lokalnym systemie przeciwdziałania problemom alkoholowym”, Warszawa 2015.

wania Problemów Alkoholowych (od 2022 r. Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom)³⁵⁷. Analiza przedmiotowego dokumentu prowadzi do wyróżnienia kluczowych postulatów zmian i wniosków dotyczących kompetencji i przeszkolenia członków GKRPA, które ze względu na brak regulacji w przedmiotowym zakresie wydają się aktualne. Dotyczy to instytucjonalizacji obowiązku szkoleń cyklicznych, które dotyczyłyby m.in. pracy z rodziną, czy prawa administracyjnego w zakresie opiniowania zezwoleń czy kontroli punktów sprzedaży. Przedstawiono tu zestawienie obrazujące kompetencje członków GKRPA i potrzeb szkoleniowych, które przygotowano na bazie udostępnionego raportu.

Niestety, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom nie kontynuowało badań w przedmiotowym zakresie. Niemniej szkolenia, w tym odnoszące się do ryzyka wypalenia zawodowego, powinny być obligatoryjnym elementem corocznego kalendarza związanego z doskonaleniem zawodowym członków komisji. Z przedstawionego zestawienia wynika, że mieliśmy do czynienia z dysproporcją między deklarowanymi kompetencjami a rzeczywistym przygotowaniem członków GKRPA. W 2015 r. najslabiej rozwiniętym obszarem w zakresie kompetencji była wiedza w zakresie profilaktyki dzieci i młodzieży oraz wypalenia zawodowego³⁵⁸.

3. Status prawny GKRPA

Omawiając status prawny GKRPA, należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy zawarte w art. 4¹ ust. 3-5 u.w.t.p.a. Ustawodawca

³⁵⁷ PARPA_Raport_Gminne_Komisje.pdf [dostęp: 28.06.2025].

³⁵⁸ Ostatni raport z Ogólnopolskich badań ankietowych przeprowadzonych w 2024 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych ESPAD „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną” wskazuje, że napoje alkoholowe pozostają najczęściej stosowaną substancją psychoaktywną wśród uczniów szkół średnich. Aż 72,9% pierwszoklasistów miało kontakt z alkoholem, a odsetek ten wśród uczniów klas trzecich przekracza 90%. Wyniki te jednoznacznie pokazują, że działania profilaktyczne w tym zakresie pozostają niezbędne, a wiedza na temat skutecznych strategii profilaktycznych wśród członków GKRPA jest szczególnie istotna; <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/03/Raport-ESPAD-2024-POLSKA.pdf> [dostęp: 28.06.2025].

uregulował w nich kwestie ustrojowo-organizacyjne, które odnoszą się bezpośrednio do GKRPA. Podejmując się literalnej wykładni powołanych przepisów, wskazać należy, że GKRPA ma charakter obligatoryjny, kolegialny i społeczny. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niejednoznaczność pozycji ustrojowej komisji, szczególnie w zakresie jej kwalifikowania do grupy organów administracji publicznej³⁵⁹. Poza wszelką wątpliwością pozostaje fakt, że GKRPA nie jest organem gminy w ujęciu ustrojowym. Wynika to z jednoznacznej regulacji art. 11a ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym organami gminy są: 1) rada gminy i 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jak słusznie zauważa Cz. Martysz: „Przepis ten nie budzi już żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ poza organami wymienionymi w art. 11a funkcji organu gminy nie można przypisać jakiegokolwiek innemu organowi”³⁶⁰. Kolejną bezsporną kwestią jest stwierdzenie, że GKRPA nie jest komisją rady gminy. Wątpliwości w tym zakresie pojawiały się w okresie obowiązywania art. 4¹ ust. 3 u.w.t.p.a. w pierwotnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 września 1996 r.³⁶¹, zgodnie z którym to rady gminy powoływały GKRPA, a ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że do gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie stosuje się przepisu art. 21 ust. 1 u.s.g. W obecnym stanie prawnym jakiegokolwiek rozważania dotyczące kwalifikowania GKRPA w kategorii organów wewnętrznych rady gminy, w tym jej komisji, są niczym nieuzasadnione.

Ustalenie, że GKRPA nie jest organem gminy oraz nie jest komisją rady gminy, o której mowa w art. 21 u.s.g., nie przesądza w sposób definitywny jej charakteru prawnego. Otwarte pozostaje bowiem pytanie, czy jest ona organem administracji publicznej. Jak słusznie zauważa M. Stahl, pojęcie organów administracji publicznej pozostaje kolejnym pojęciem z zakresu prawa ustrojowego, które nie doczekało się powszechnie przyjmowanej, jednoznacznej definicji ani na płaszczyźnie prawnej, ani na płaszczyźnie doktrynalnej³⁶². Pojawiające

³⁵⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Art. 4¹...*

³⁶⁰ C. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, art. 11(a). Podobnie R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu...*, s. 64.

³⁶¹ Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 127, poz. 593).

³⁶² M. Stahl, *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administru-*

się w nauce prawa administracyjnego różnorodne koncepcje organu administracji publicznej można zasadniczo podzielić na dwie grupy: podmiotowe i organizacyjno-przedmiotowe³⁶³. W przypadku teorii organizacyjno-przedmiotowych podkreśla się przede wszystkim wyodrębnienie organizacyjne w strukturze aparatu państwowego, charakterystyczne dla administracji formy działania oraz przyznanie określonych prawem kompetencji³⁶⁴. Jak zauważa E. Ochendowski, mówiąc o kompetencjach, nie zawsze należy mieć na myśli wyłącznie kompetencji do podejmowania decyzji: „zadaniem organu może być przygotowanie rozstrzygnięć, które podejmuje ktoś inny, wyrażanie opinii, przygotowanie projektów aktów prawnych, przeprowadzanie kontroli i podejmowanie podobnych czynności. W takich przypadkach mamy do czynienia z organami, które zaliczane są do kategorii organów pomocniczych”³⁶⁵. Analiza obowiązujących przepisów prawa, w tym przyznających GKRPA określone kompetencje, uzasadnia tezę, że podmioty te posiadają atrybuty organów administracji publicznej – wyodrębnienie organizacyjne, ustawowo określone kompetencje, realizacja zadań publicznych (zadań własnych gminy)³⁶⁶. Na szczególnie uwagę zasługują tu przyznane GKRPA kompetencje opiniodawcze w procesie wydawania decyzji administracyjnych (art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a). Przez uprawnienia opiniodawcze komisje uzyskały zdolność do władczego podejmowania we własnym imieniu działań wywołujących określone skutki prawne w konkretnych sprawach w stosunku do indywidualnie oznaczonych adresatów. Powierzono im więc sprawowanie w określonym zakresie orzecznictwa administracyjnego w sprawach indywidualnych. Wprawdzie nie zostały powołane do rozstrzygania tych spraw w drodze decyzji administracyjnych, ale mogą w tych sprawach działać w sposób władczy, wydając inne zewnętrzne akty administracyjne (postanowienia). W orzecznictwie wskazano, że realizując te funkcje, GKRPA są organami w rozumieniu

jące, t. 6, *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 61 i przywołana tam literatura.

³⁶³ B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 46.

³⁶⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 246-247.

³⁶⁵ *Ibidem*, s. 249.

³⁶⁶ Por. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, 2002, s. 222.

art. 106 § 1 k.p.a.³⁶⁷ Na marginesie należy jedynie wskazać, że pomimo zastosowania w art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a. opinii jako formy współdziałania organów w postępowaniu w sprawie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych uprawnienia rozstrzygające GKRPA są zdecydowanie większe, niż wskazywałyby na to właśnie forma opinii (jako niewiążącego stanowiska innego organu). Ustawodawca warunkuje bowiem w art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a. możliwość wydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych od pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1-3 u.w.t.p.a. *A contrario* wydanie przez GKRPA opinii negatywnej w tym zakresie wyklucza możliwość wydania przez organ decyzyjny pozytywnej decyzji w sprawie; innymi słowy, jest wiążące dla organu rozstrzygającego sprawę. Opinia ta polega na ocenie faktów przy użyciu przyjętych ustawowych lub subiektywnych kryteriów przez opiniującego³⁶⁸.

GKRPA pełni również istotną funkcję inicjującą w procedurze zobowiązania osoby uzależnionej do poddania się leczeniu odwykowemu³⁶⁹. Czynności podejmowane na podstawie art. 24 u.w.t.p.a. stanowią szczególny mechanizm ingerencji państwa w sferę wolności osoby uzależnionej, bowiem przewidują możliwość orzeczenia przez sąd powszechny obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. GKRPA, działając na podstawie przesłanek społecznych i zdrowotnych, kieruje osobę uzależnioną na badanie przez biegłego, co stanowi pewnego rodzaju przygotowanie dla ewentualnego postępowania sądowego. Orzeczenie sądu o zastosowaniu przymusowego leczenia uzależnione jest od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek, tj. medycznej (uzależnienie od alkoholu) i społecznej, która wskazuje na postępujące negatywne skutki uzależnienia, w tym na rozkład relacji rodzinnych, co potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego

³⁶⁷ Zob. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 11 maja 1998 r., OPK 3/98, ONSA 1998, nr 4, poz. 114.

³⁶⁸ D. Biniasz-Celka, *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako podstawowa forma realizacji zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 1 (29), s. 86.

³⁶⁹ Art. 24 u.w.t.p.a.

2024 r.³⁷⁰ Przyjąć należy, że w tym kontekście rola GKRPA ogranicza się wyłącznie do funkcji quasi-procesowej, polegającej na zebraniu dokumentacji i zainicjowaniu procedury przed sądem. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 lipca 2024 r.³⁷¹ podkreślił, że instrument przyznany przez ustawodawcę nie może być nadużywany i powinien być stosowany z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Każdorazowo sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia ustaleń, czy doszło do wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 24 u.w.t.p.a., a następnie do dokonania oceny, czy stanowią one w okolicznościach rozpoznawanej sprawy podstawę do zastosowania art. 26 u.w.t.p.a. i skierowania osoby uzależnionej na leczenie odwykowe. W przedmiotowym zakresie sąd dysponuje istotnym zakresem uznaniowości, niemniej jego decyzja nie może być dowolna – musi być oparta na obiektywnych ustaleniach stanu faktycznego.

Należy w sposób jednoznaczny wskazać na charakter relacji zachodzącej pomiędzy GKRPA a sądem w omawianej procedurze. Niezasadne jest przyjęcie założenia, że komisja działa w sposób władczy i wykonuje kompetencje administracyjne *sensu stricto*. W judykaturze jednoznacznie rozstrzygnięto, że wniosek o skierowanie na badanie, o którym mowa w art. 25 u.w.t.p.a., nie stanowi aktu ani czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co wyklucza możliwość jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. Ponadto nie istnieją żadne podstawy, aby przyjąć, że sprawa dotycząca skierowania osoby uzależnionej na badanie lekarskie³⁷² ma charakter indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. W literaturze przedmiotu wciąż podnoszone są uwagi dotyczące charakteru prawnego omawianego skierowania, wskazując, że wywołuje ono określone skutki prawne, jak i faktyczne³⁷³. Mając na uwadze zarówno aktualne orzecznictwo, jak i owe tezy, trzeba uznać, że skierowanie stanowi nietypową formę działania GKRPA i zasadne mogłoby być ustawowe doprecyzowanie kwestii budzących wątpliwości. W literaturze przedmiotu zwraca

³⁷⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dn. 29 lutego 2024 r., I CSK 105/24, LEX nr 3706767.

³⁷¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dn. 2 lipca 2024 r., II CSKP 1322/22, LEX nr 3732326.

³⁷² Art. 24 u.w.t.p.a. w zw. z art. 25 u.w.t.p.a.

³⁷³ G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu...*, art. 94.

się również uwagę na niejednoznaczność pozycji GKRPA jako podmiotu o charakterze hybrydowym – z jednej strony to organ o charakterze doradczym, z drugiej zaś organ władzy publicznej, wykonujący funkcje władcze o istotnych skutkach prawnych (zob. art. 18 ust. 3a u.w.t.p.a.)³⁷⁴.

4. Analiza praktyki działania GKRPA

Przyjmując za punkt wyjścia wcześniejsze rozważania, zasadne jest odwołanie się do praktycznych zaleceń wynikających m.in. z analizy wybranych raportów Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK). Analiza ta poczyniona ma na celu przybliżyć problemy i wyzwania, z jakimi mierzą się komisje, co w konsekwencji będzie stanowić podstawę do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Wybrane do analizy dokumenty koncentrują się na działaniach j.s.t. w obszarze przeciwdziałania alkoholizmowi oraz realizacji zadań wynikających m.in. z u.w.t.p.a. Zakres materiału badawczego obejmuje następujące opracowania:

- 1) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Olsztynie dot. przymusowego kierowania osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe³⁷⁵;
- 1) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Szczecinie dot. profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków³⁷⁶;
- 2) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Krakowie dot. „Ograniczania spożycia napojów alkoholowych”³⁷⁷;
- 3) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Kielcach dot. realizacji i wykorzystania przez samorządy województw i gmin dochodów

³⁷⁴ Zob. m.in. G. Krawiec, *Działania związane z profilaktyką...*; T. Kuczyński, *Charakter prawny...*, s. 296.

³⁷⁵ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/15/095, LOL.410.013.04.2015; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lol~p_15_095_201603091415321457532932~id3~02,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/19/094, LSZ.410.003.03.2019; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lsz~p_19_094_201907301305061564484706~id2~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁷⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/20/076, LKR.410.006.04.2020; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p_20_076_202009241531291600954289~id3~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych³⁷⁸;

- 4) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Gdańsku dot. przeciwdziałania przemocy domowej³⁷⁹;
- 5) wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Rzeszowie dot. przeciwdziałania przemocy domowej³⁸⁰.

Pierwszy z wymienionych raportów dotyczył nieefektywności działania GKRPA w Stęszewie, która została określona na podstawie obserwacji oraz analiz poczynionych przez NIK. Zarzuty przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym dotyczyły w szczególności braku sprawnego i efektywnego wykonywania czynności, które dążyłyby do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Powiązać to należy ze zbyt długim czasem prowadzenia postępowań w tych sprawach, które kierowane były do sądu. Z przedstawionych przez NIK wyjaśnień wynika, że na 10 spraw skierowanych do sądu jedynie w przypadku jednej czas jej prowadzenia nie przekroczył 100 dni. W pozostałych ośmiu sprawach czas ten wynosił odpowiednio od 141 do 342 dni. Wynikało to m.in. ze zwłoki w skierowaniu do sądu wniosku, mimo iż uzyskano w tym zakresie opinię biegłego, bądź z konieczności powtórnego wzywania osób na spotkania z GKRPA czy składania deklaracji bez pokrycia w zakresie dobrowolnego podjęcia leczenia. Z innych zarzutów podniesiono m.in. niską skuteczność rozmów motywujących i kierowania osób do punktów konsultacyjno-doradczych; nieokreślenie warunków realizacji zalecań dla biegłych w zakresie zasad i terminów wykonania badań; brak informacji o rozstrzygnięciach sądowych w sprawach kierowanych przez GKRPA do sądu; nieprawidłowe pozyskiwanie danych osobowych przy wykorzystaniu ośrodka pomocy społecznej i Policji³⁸¹.

³⁷⁸ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/12/165, LKI-4101-13-04/2012; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki-p_12_165_201212051551581354719118~id3~01,typ,k.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁷⁹ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LGD.410.5.3.2024; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lgd-p_24_080_202408291455001724936100~id2~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁸⁰ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LRZ.410.6.7.2024; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz-p_24_080_202408291455001724936100~id6~01,typ,k.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁸¹ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/15/095, LOL.410.013.04.2015; https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lol-p_15_095_201603091415321457532932~id3~02,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

Pozostałe raporty również odnoszą się do działalności GKRPA i przedstawiają ogólne zasady ich funkcjonowania. W raporcie dotyczącym gminy Goleniów³⁸² wspomniano o komisji w kontekście przygotowywania oraz realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. I tak, w tym dokumencie problem dotyczył strategicznego planowania i ewaluacji programów, w których komisja odgrywała elementarną rolę. Pomimo że gmina podejmowała działania w celu poszerzenia i udoskonalenia oferty, to działała na podstawie własnej wiedzy i doświadczenia, nie identyfikując w tym zakresie problemów i potrzeb na podstawie weryfikowalnych i określonych w czasie mierników³⁸³.

Natomiast w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym gminy Dąbrowa Tarnowska³⁸⁴ działalność GKRPA obejmowała realizację gminnych programów profilaktyki oraz kontrolę przestrzegania zasad sprzedaży alkoholu. Członkowie GKRPA w latach 2017-2019 przeprowadzili łącznie 42 kontrole i żadna z nich nie zakończyła się wszczęciem procedury cofnięcia zezwolenia. Okazało się, że zespoły kontrolne GKRPA nie dokonywały weryfikacji ze stanem faktycznym oświadczeń przedsiębiorców o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, co oceniono jako nierzetelne działania, które w konsekwencji mogło prowadzić do niemożności wykrycia podstaw do cofnięcia zezwolenia³⁸⁵.

Kolejne dwa wystąpienia pokontrolne odnoszą się do przeciwdziałania przemocy domowej w ramach działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: MOPS) w Lęborku³⁸⁶ oraz Komendy Powiatowej Policji (dalej: KPP) w Jaśle³⁸⁷. Raporty te odnoszą się do działalności

³⁸² Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/19/094, LSZ.410.003.03.2019; https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lsz~p_19_094_2019073013050161564484706~id2~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/20/076, LKR.410.006.04.2020; https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p_20_076_202009241531291600954289~id3~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LGD.410.5.3.2024; https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lgd~p_24_080_202408291455001724936100~id2~01,typ,kj.pdf [dostęp: 1.06.2025].

³⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LRZ.410.6.7.2024; https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p_24_080_202408291455001724936100~id6~01,typ,k.pdf [dostęp: 1.06.2025].

GKRPA (w Lęborku Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – MKRPA) w kontekście ich roli w gminnym systemie przeciwdziałania przemocy domowej oraz realizacji programów z tym związanych. Działania MKRPA w zakresie realizacji GPRPA w latach 2021-2023 obejmowały m.in. stosowanie procedury „Niebieskie Karty” oraz udział w grupach roboczych Zespołu Interdyscyplinarnego. W sytuacji, w której stwierdzono, że ktoś w rodzinie nadużywa alkoholu, do grupy roboczej angażowano przedstawiciela MKRPA. Niemniej w rzeczonym zakresie NIK stwierdził nieprawidłowości. W sześciu przypadkach, w okresie pomiędzy grudniem 2022 a czerwcem 2023 r., grupy robocze były powoływane w niepełnych składach, a w czterech z sześciu grup brakowało przedstawiciela MKRPA. Ponadto MOPS, współpracując z MKRPA w 11 z 30 badanych spraw w ramach grup roboczych, w czterech przypadkach nie otrzymał informacji od MKRPA w zakresie rozstrzygnięć wniosków o przymusowe leczenie osób stosujących przemoc. Z kolei w drugim dokumencie podkreślono działalność komisji w zakresie inicjowania procedury „Niebieskie Karty”, wykazując, że na 40 analizowanych przypadków tylko w jednym założenie „Niebieskiej Karty” nastąpiło przez MKRPA w Jaśle. NIK podkreśla, że aż w 70% badanych przypadków założonych „Niebieskich Kart” miało związek ze spożywaniem alkoholu przez sprawców przemocy domowej, co stanowi podstawę do twierdzenia, że GKRPA odgrywają kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów rodzinnych. Przytoczone raporty koncentrują się na bezpośrednim działaniu komisji w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, zwłaszcza poprzez integrację w Zespołach Interdyscyplinarnych oraz grupach roboczych zajmujących się procedurą „Niebieskie Karty”, jak i na ich roli jako jednego z podmiotów inicjujących tą procedurę. Pomimo pozytywnej oceny działalności zarówno MOPS Lębork, jak i KPP Jasło, w raporcie wskazano obszary, jakie mimo wszystko wymagają poprawy w zakresie dokumentacji, kompletności składów grup, w tym interdyscyplinarnych, oraz ewaluacji programów, co w sposób bezpośredni bądź pośredni odnosi się do działalności komisji.

5. Kierunki zmian i propozycje *de lege ferenda*

Podkreślić należy, że w doktrynie postuluje się wiele zmian dotyczących funkcjonowania GKRPA, z którymi należy się zgodzić, a wręcz je poprzeć i umocnić ich znaczenie. Zgodzić należy się z D. Czesykiem³⁸⁸, iż w szerszym kontekście należy przyjrzeć się wymogom stawianym członkom komisji, a w konsekwencji rozważyć stworzenie katalogu kwalifikacji, jakie powinny być oczekiwane wobec osoby, która miałaby być członkiem GKRPA³⁸⁹. Analiza zagadnienia prowadzi do wniosku, że członkowie komisji powinni dysponować nie tylko formalnym przeszkoleniem, ale także wiedzą oraz praktycznym doświadczeniem, bowiem stanowić to będzie gwarancję prawidłowej realizacji zadań wynikających z u.w.t.p.a. i innych ustaw. Wynika to z roli, jaką odgrywają GKRPA działające w przestrzeni wymagającej zróżnicowanych kompetencji.

Regulacja w obecnym kształcie przewiduje jedynie, że członek komisji powinien być przeszkolony z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Co prawda KCPU opublikowało załącznik wskazujący tematyczne bloki rekomendowane dla członków GKRPA³⁹⁰, niemniej zwrócić należy uwagę na zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-gospodarczym oraz badania wskazujące na obciążenie emocjonalne członków komisji, a co za tym idzie – na potrzebę uwzględnienia dodatkowych zagadnień szkoleniowych, w tym m.in. dotyczących wypalenia zawodowego czy AI w kontekście uzależnień.

Reasumując, zidentyfikowane w ramach rozważań nieprawidłowości stanowić mają asumpt do zmiany koncepcji funkcjonowania GKRPA, a w konsekwencji również sposobu postrzegania ich członków jako osób, od których należy wymagać specjalistycznej wiedzy i doświadczenia praktycznego.

³⁸⁸ M.in. D. Czesyk, *Udział radnych...*, s. 65-75.

³⁸⁹ Jednak przy zachowaniu samodzielności gminy w tym zakresie, co mogłoby nastąpić poprzez odpowiednie ukształtowania upoważnienia ustawowego do regulowania tych kwestii przez radę gminy.

³⁹⁰ <https://kcpu.gov.pl/wspolpraca-z-samorzadami/ramowy-program-szkolenia-dla-czlonkow-gminnych-komisji-rozwiazywania-problemow-alkoholowych/> [dostęp: 3.06.2025].

ZAKOŃCZENIE

I. Kolejne dekady obowiązywania u.w.t.p.a. nie sprawiły, by skutki nieodpowiedniego (zwłaszcza nadmiernego) spożywania alkoholu w Polsce przestały być istotnym problemem społecznym. Ustawodawca zdecydował się na utrzymanie aktu prawnego, pochodzącego jeszcze z poprzedniego ustroju, próbując dostosować go do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Wywołuje to pewne trudności w interpretowaniu niektórych przepisów.

W obowiązującym stanie prawnym do zadań własnych gminy należy szereg istotnych zadań dotyczących profilaktyki, rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych. Ich skuteczna realizacja wymaga podejmowania nie tylko działań o charakterze władczym, ale również niewładczym. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie rada gminy, która uchwała gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w postaci którego zadania własne gminy mają być realizowane.

Ustawodawca dokonał znaczącej decentralizacji prawotwórstwa, umożliwiając organom stanowiącym gmin daleko idące kształtowanie zarówno zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych, jak i nawyków społecznych w zakresie spożywania alkoholu. Należy uznać, że prawodawca lokalny otrzymał kompetencje do znaczącego wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich.

Przedmiot znacznej części uchwał podejmowanych przez radę gminy na podstawie przepisów u.w.t.p.a. jest związany z prowadzeniem działalności, na którą wymagane jest zezwolenie wydawane przez wójta, przy udziale gminnej komisji.

W specyficzny sposób ustalone zostały granice samodzielności finansowej gminy. Z jednej strony zapewniono jej szczególne źródła dochodów, z drugiej istotnie ograniczono zakres zadań, na realizację których mogą być przeznaczone. Organy gminy nie mogą ustalać wysokości stawek opłat przewidzianych ustawą, natomiast radzie gminy umożliwiono pośrednie wpływianie na potencjalnie uzyskiwane dochody poprzez korzystanie z kompetencji do uchwalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy.

Wszystko to pozwala uznać, że ustawodawca stworzył na poziomie gminnym uwarunkowania prawne kreujące swoisty system i umożliwiające gminie zarówno władcze, jak i organizatorskie kształtowanie takich zachowań w ramach wspólnoty samorządowej, które odpowiadają wartościom chronionym przez ustawodawcę. Ów gminny system stanowi jednocześnie element innego, wielopoziomowego systemu (obejmującego również szczebel ogólnopaństwowy, wojewódzki i powiatowy), którego elementy pozostają ze sobą w różnego rodzaju relacjach (np. finansowych).

II. Zakres przeprowadzonej analizy w tym zakresie umożliwił sformułowanie wniosków zarówno o charakterze praktycznym, jak i związanym z sugestiami co do zmiany obowiązującego stanu prawnego na poziomie ustawowym oraz prowadzenia dalszych badań.

II. 1. 1. W odniesieniu do praktycznych aspektów finansowania realizacji zadań:

- 1) przepisy u.w.t.p.a. przewidują otwarty katalog zadań gminy w zakresie prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu; zakres tych zadań – choć dość szeroko wykreślony przez ustawodawcę – nie jest nieograniczony i należy odróżniać go od innych zadań własnych gminy;
- 2) ustawodawca zróżnicował zadania, na realizację których mogą być wydatkowane środki uzyskane przez gminę z opłaty tzw. małopkowej oraz z pozostałych opłat; te pierwsze mogą być wydatkowane również na niektóre zadania własne gminy, które nie są objęte gminnymi programami; w przypadku dochodów, o których mowa w art. 18² u.w.t.p.a., trzeba mieć na uwadze znacznie węższy zakres dopuszczalnych prawem wydatków.

II. 1. 2. W odniesieniu do prawodawcy lokalnego:

- 1) z uwagi na zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych (zapadłe nie tylko na gruncie u.w.t.p.a.) należy zadbać o przygotowanie i procedowanie projektów uchwał, które zawierają kompleksowe uzasadnienie; dotyczy to zwłaszcza tych, które potencjalnie częścię mogą być przedmiotem skarg do sądów administracyjnych;

- w przypadku projektów uchwał, o których mowa w art. 12 ust. 7 u.w.t.p.a., w szczególności można rozważyć powołanie się w sposób jednoznaczny na odpowiednie postanowienia gminnego programu;
- 2) w świetle dotychczasowego orzecznictwa:
 - a) uchwała w sprawie gminnego programu uznawana jest za akt wewnętrznie obowiązujący (choć pojawiają się w tym zakresie zastrzeżenia w piśmiennictwie prawniczym związane z ujęciem w niej materii potencjalnie mogącej być uznaną za materię prawa miejscowego);
 - b) uchwały w sprawach: maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, godzin sprzedaży napojów alkoholowych oraz odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych stanowią akty prawa miejscowego i z praktycznego punktu widzenia powinny zawierać przepis o podleganiu publikacji we właściwym dzienniku urzędowym;
 - 3) choć obowiązujące przepisy nie nakazują wprost podejmowania uchwał ukierunkowanych na ograniczenie dostępności alkoholu (inaczej niż w przeszłości), to obowiązek taki można wyprowadzić z przepisów określających zadania administracji publicznej i wartości chronionych na gruncie u.w.t.p.a.; zagadnienie to powinno być wzięte pod uwagę w procesie legislacyjnym;
 - 4) szczególną uwagę należy zwrócić na proceduralne aspekty stanowienia tych aktów prawa miejscowego, w odniesieniu do których ustawodawca wymaga uzyskania opinii (m.in. jednostek pomocniczych gminy); naruszenia w tym zakresie mogą być uznane za istotne naruszenie prawa i skutkować nieważnością uchwał.

II. 2. W zakresie wniosków *de lege ferenda* skierowanych do ustawodawcy:

- 1) wydaje się zasadne kompleksowe uregulowanie zadań gmin, powiatów i województw z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w kolejnych, uwzględniających swoje brzmienie, jednostkach redakcyjnych;
- 2) zasadne jest wyodrębnienie materii dotyczącej zasad wynagradzania członków gminnych komisji z przedmiotu gminnego programu;

- umożliwiłoby to usunięcie (względnie – daleko idące ograniczenie) wątpliwości co do charakteru prawnego gminnego programu i uznanie go za akt całkowicie wewnętrznie obowiązujący, podczas gdy rada gminy – odrębną uchwałą – określałaby owe zasady wynagradzania (które – w świetle aktualnego orzecznictwa dotyczącego m.in. diet radnych – mogłoby zostać uznane za materię prawa miejscowego);
- 3) następnie – kształtując gminny program jako akt typowo wewnętrzny – zasadne byłoby uchylenie lub zmienienie brzmienia art. 12 ust. 7 u.w.t.p.a.; z uwagi na przedmiot gminnego programu trudno jest jednoznacznie wskazać, na czym ma polegać „uwzględnianie” jego postanowień w toku procesu prawotwórczego; alternatywą mogłoby być ustawowe określenie dodatkowych zasad stanowienia prawa w tym zakresie, którymi miałyby kierować się organy stanowiące;
 - 4) rozważyć można przyznanie radzie gminy fakultatywnej kompetencji do określenia wymagań, jakie powinni spełniać wszyscy lub niektórzy członkowie gminnych komisji; pozwoliłoby to zachować z jednej strony samodzielność gmin (i uniknąć zbytniego obciążania zwłaszcza małych gmin, mogących mieć ograniczone możliwości pozyskania osób spełniających wyśrubowane kryteria), a z drugiej – umożliwić zwiększenie profesjonalizmu działania tych struktur;
 - 5) należy rozważyć doprecyzowanie regulacji ustawowych dotyczących procedowania i uzasadniania aktów prawa miejscowego; obecnie część orzecznictwa próbuje wyprowadzać obowiązki organów stanowiących np. podstawowych zasad wynikających Konstytucji RP, co prowadzi do stanu niepewności prawnej i ryzyka podważania uchwał obowiązujących od wielu lat;
 - 6) należy wyraźnie określić, czy niewykorzystane w danym roku budżetowym środki pochodzące z opłat, o których mowa w u.w.t.p.a., będą przeznaczone w kolejnym roku budżetowym na realizację zadań określonych w tej ustawie.

III. 3. Dotychczasowe ustalenia uzasadniają prowadzenie dalszych badań w zakresie nauk prawnych dotyczących:

- 1) zgodności działalności prowadzonej przez podmioty prywatnoprawne, w których uczestniczy gmina (np. spółki, wspólnoty mieszkaniowe), z zakresem obowiązków gmin i ich organów wyznaczonych przepisami u.w.t.p.a.;

- 2) zagadnienia przygotowywania i uzasadniania projektów aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza w przypadku aktów regulujących zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz znaczenia naruszeń w tym zakresie dla ważności podejmowanych aktów.

BIBLIOGRAFIA

A. Literatura

1. Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
3. Bach S., Matkowski A., *Ustalanie i pobór opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 5.
4. Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005.
5. Biniasz-Celka D., *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako podstawowa forma realizacji zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 1 (29).
6. Borodo A., *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014.
7. Brzeziński T., *Oplata administracyjna. Konstrukcja prawna*, Toruń 2019.
8. Brzeziński B., *Prawo podatkowe*, Toruń 1999.
9. Budziarek M., *Szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, FK 2025, nr 2.
10. Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXX.
11. Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
12. Chmielnicki P., *Art. 89 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX/el.
13. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
14. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
15. Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 83
16. Czeszyk D., *Udział radnych w procesie przyznania przedsiębiorcom zezwolenia na sprzedaż alkoholu na terenie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, LEX/el.

17. Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego* [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, M. Karpiuk (red.) M. Czuryk, L. Grzonka, B. Krupa, P. Sobczyk, Warszawa 2009.
18. Dahms A., *Podatkowe aspekty opłaty od „malpek”*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3.
19. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
20. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
21. Dębowska-Romanowska T., *System prawny finansów lokalnych* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
22. Dolnicki B., *Pojęcia zakresu działania, zadań, właściwości oraz kompetencji* [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
23. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
24. Dolnicki B., *Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, G. Łaszczycyca, Warszawa 2024.
25. Drembkowski P., *Straże. Komentarz do ustaw*, wyd. 1, Warszawa 2018.
26. Garlicki L., Zubik M., *Art. 22* [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. II, Warszawa 2016.
27. Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
28. Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Konkluzja* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Od odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013.
29. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988.
30. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
31. Jaśkiewiczowa J., *Elementy podatkowe opłat publicznych w Polsce* [w:] Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964.
32. Jaworska-Dębska B., *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi* [w:] S. Płażek, M. Stec (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
33. Jaworska-Dębska B., *Prawo miejscowe* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
34. Jaworska-Dębska B., *Problemy stosowania przepisów dotyczących opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998, nr 58.

35. Józwiak J., *Decentralizacja zadań w sferze rozwiązywania problemów społecznych* [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Łódź 2018.
36. Kirchhof F., *Die Höhe der Gebühr*, Berlin 1981.
37. Koszowski M., *Art. 9(2)* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
38. Koszowski M., *Art. 9(3)* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.47.
39. Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021.
40. Krajewski R., *Wykroczenia wybryku i nieobyczajnego wybryku*, PS 2010, nr 11-12.
41. Krauschar K., *Wykorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego niewydatkowanych w danym roku środków budżetowych z dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, ZNSA 2020, nr 5.
42. Krawiec G., *Działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych* [w:] *Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie*, 2023, Legalis/el.
43. Krawiec G., *Art. 2* [w:] *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.
44. Krawiec G., *art. 4(1)*, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.
45. Kuczyński T., *Charakter prawny i podstawy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54.
46. Kuśmirski M., *Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 13.
47. Lipowicz I., *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 2.
48. Łucarz K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008.
49. Łukowska K., *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa 2018.
50. Martysz C., *Art. 11a* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021.
51. Matan A., *Art. 89* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

52. Matan A., *Art. 89* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
53. Matan A., *Funkcje instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a.* [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „*Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*”, Katowice 2020.
54. Miemieć W., *Rozszerzenie źródeł finansowania deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2020, t. 120.
55. Mirek I., *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Łódź 1999.
56. 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).
57. Misiejko A., *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*, Warszawa 2023.
58. Moll T., *Art. 7* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
59. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
60. Mroczkowski P., *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3.
61. Niżnik-Dobosz I., *Art. 7* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, SIP Lex.
62. Niżnik Dobosz I., *Ogólne* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
63. Niżnik Dobosz I., *Art. 1* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
64. Niżnik Dobosz I., *Art. 2* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
65. Niżnik Dobosz I., *Art. 4(1)* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
66. Niżnik Dobosz I., *Art. 10* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
67. Niżnik Dobosz I., *Art. 11(1)* [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.

68. Niżnik Dobosz I., *Art. 12 [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
69. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2005.
70. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
71. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018.
72. Oleś M., *Wpływ tzw. aktów wewnętrznie obowiązujących na samodzielność jurysdykcyjną organu administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 11, s. 87-100, Lex/el.
73. Ostrowska A., *Art. 42 [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024.
74. Paradowski M., *Zebranie wiejskie jako organ administracji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 2.
75. Płonka-Bielenin K., *Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wnioski i postulaty*, PPP 2019, nr 6.
76. Radziejewicz P., *Art. 94 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
77. Ruczkowski P., *Źródła prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), M. Augustyniak, L. Bielecki, J. Czerw, P. Ruczkowski, K. Sikora, J. Stelmasiak, P.A. Tusiński, P.M. Woroniecki, M. Zdyb, A. Żywicka, Warszawa 2020.
78. Salachna J.M., M. Tyniewicki, *Art. 212 [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024.
79. Sawicka K., *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, FK 2015, nr 7-8.
80. Sawuła R., *Administracyjnoprawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3.
81. Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
82. Skrzydło-Niżnik I., *Art. 4(1) [w:] G. Zalas, I. Skrzydło-Niżnik, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002.
83. Sobol E., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005.

84. Spor G., *O rozróżnianiu celów i zadań w prawie publicznym* [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022.
85. Stahl M., *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, t. 6, *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011.
86. Stahl M., *Inne swoiste źródła prawa* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
87. Szalewska M., *Oplata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w czasie pandemii Covid-19*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2023, t. 10, nr 3.
88. Szalewska M., *Oplata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – uwagi krytyczne* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
89. Szczepaniak R., *Glosa do wyroku s. apel. z dnia 17 kwietnia 2014 r., V ACa 142/14*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7-8, Lex/el.
90. Szewczyk M., *Samodzielność samorządu terytorialnego* [w:] K. Małyssa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
91. Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales UMCS. Sectio H” 2005, t. 39.
92. Tarno J.P., Chróścielewski W., *Zajęcie stanowiska w sprawie przez inny organ* [w:] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, Lex/el.
93. Tipke K., *Steuerrechtsordnung*, T. III, Köln 1993.
94. Tuleja P., *Art. 22* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.
95. Wacinkiewicz D., *Kilka uwag na temat pojmowania „zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”* [w:] K. Małyssa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
96. Ważny A., *Art. 10* [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, A. Ważny, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, wyd. III, LEX/el. 2022.
97. M. Wiącek, *Art. 87 Konst.* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, Legalis/el.

98. Wilk J., *Uchwały w sprawie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży*, LEX/el. 2018.
- 99]. Ćwiąkański Z., *Art. 261 [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212-277d*, Warszawa 2017.
100. Wójtowicz W., *Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa [w:] W. Wójtowicz (red.), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008.
101. Zachariasz I., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia teoretyczne [w:] Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
102. Zgliczyński W.S., *Alkohol jako wyzwanie dla zdrowia publicznego w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2024, nr 9 (322).
103. Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
104. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
105. Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Gminne (miejskie) komisje rozwiązywania problemów alkoholowych [w:] B. Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX/el.
106. Zyglewska T., *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Annales UMCS” 2018, nr 2, s. 345-354, Lex/el.

B. Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

6. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733).
7. Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 1996 r. Nr 127, poz. 593.).
8. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 1997 r. Nr 113, poz. 732).
9. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
11. Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 60. Poz. 610).
13. Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. 2025 poz. 129 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
16. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1673).
17. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 poz. 39 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2025 poz. 49 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.).
22. 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).

23. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz. U. poz. 2244).
24. Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1492 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2469).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz. U. poz. 642).
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2023 r. poz. 1870).

C. Inne

1. Raporty z badań Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom – wcześniej Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Raporty z badań – KCPU
2. Raport z badania „Postawy, opinie, kompetencje członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych a ich postrzeganie barier w lokalnym systemie przeciwdziałania problemom alkoholowym”, Warszawa 2015.
3. Raport z Ogólnopolskich badań ankietowych przeprowadzonych w 2024 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych ESPAD „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną”, <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/03/Raport-ESPAD-2024-POLSKA.pdf>
4. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/15/095, LOL.410.013.04.2015, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lol~p_15_095_201603091415321457532932~id3~02,typ,kj.pdf
5. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/19/094, LSZ.410.003.03.2019, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lsz~p_19_094_201907301305061564484706~id2~01,typ,kj.pdf
6. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/20/076, LKR.410.006.04.2020, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p_20_076_202009241531291600954289~id3~01,typ,kj.pdf
7. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/12/165, LKI-4101-13-04/2012, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~p_12_165_201212051551581354719118~id3~01,typ,k.pdf

8. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LGD.410.5.3.2024, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lgd~p_24_080_202408291455001724936100~id2~01,typ,kj.pdf
9. Wystąpienie pokontrolne NIK nr P/24/080, LRZ.410.6.7.2024, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p_24_080_202408291455001724936100~id6~01,typ,k.pdf
10. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, pismo z 28.7.2022 r., znak RP.0441/129/40/1/2022: <http://bip.gdansk.rio.gov.pl>
11. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, pismo z dnia 26 października 2022 r., znak RIO.II.025-33/22, <https://bip.bialystok.rio.gov.pl/kategorie/136-zasady-i-formy-finansowania-zadan-jst/artykuly/214-zasady-i-formy-finansowania-zadan-jst-2022?lang=PL>.
12. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, pismo z 19 lutego 2020 r., znak RP0441/141/7/1/2020, <https://riogdansk.archiwum.bip.net.pl/a6224.html>.
13. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, pismo z dnia 11 maja 2018 r., znak WI.44.21.2018, https://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/3254/wi-1425-18.pdf.
14. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, pismo z dnia 30 maja 2025 r., znak P.WR.54.20.2025, <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/>.
15. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, pismo z dnia 18 grudnia 2024 r., znak NA.III-422-46/2024, bip.rio.opole.pl.
16. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, pismo z dnia 28 lipca 2022 r., znak RP.0441/129/40/1/2022: <http://bip.gdansk.rio.gov.pl>.

D. Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK 1998/2, poz. 12.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, Lex nr 34617.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK 2002/3, poz. 30.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 14.

7. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 1997 r., sygn. OPK 33/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 150.
8. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (5n) w Warszawie z dnia 11 maja 1998 r., sygn. OPK 3/98, ONSA 1998, nr 4, poz. 114.
9. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (5n) w Warszawie z 6 maja 2003 r., FPK 12/02, LEX nr 79290.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 1992 r., sygn. II SA 530/92, LEX nr 3607158.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1995 r., sygn. OSP 1996/2/25.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 1995 r., sygn. SA/Bk 188/94, niepubl.
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. II SA 2792/95 (Glosa 1996/11/30) LEX nr 25743.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 1997 r., sygn. II SA/Wr 535/97, LEX nr 577936.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 1999 r., sygn. II SA/Po 977/98, LEX nr 656185.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. II SA/Po 502/03, Lubus 2003, nr 77, poz. 1157.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2005 r., sygn. II GSK 149/05, LEX nr 177169.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2007 r., sygn. II GSK 81/07, LEX nr 361571.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. II GSK 282/08, LEX nr 483738.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2009 r., sygn. Akt II GSK 929/08, LEX nr 599069.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. II GSK 174/09, LEX nr 589010.
23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 1349/19.
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. II GSK 1070/09, LEX nr 746058.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2011 r., stgn. II GSK 1068/10, LEX nr 1151523.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. II GSK 497/11, LEX nr 1244712

27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 100.
28. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. I OSK 2586/12, LEX nr 1557226.
29. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2014 r., sygn. II GSK 1614/12, LEX nr 1457666.
30. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 2014 r., sygn. II GSK 560/13, LEX nr 1488129.
31. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. II GSK 2212/17, LEX nr 249103.
32. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2018 r., sygn. II GSK 3354/17, LEX nr 2495373.
33. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II GSK 2934/16, LEX nr 2501931.
34. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II GSK 3190/16, LEX nr 2501932.
35. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 sierpnia 2018 r., sygn. II GSK 1267/18, LEX nr 2559209.
36. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2019 r., sygn. II GSK 805/19, LEX nr 2778586.
37. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II GSK 1316/19, LEX nr 2782386.
38. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. II GSK 1330/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
39. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II GSK 1508/19, LEX nr 3031209.
40. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. II GSK 413/20, LEX nr 3050602.
41. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 2020 r., sygn. II GSK 518/20, LEX nr 3061598.
42. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2020 r., sygn. II GSK 296/20, LEX nr 3093879.
43. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 296/19, LEX nr 3362873.
44. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2023 r., sygn. II GSK 1027/20, LEX nr 3658693.
45. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. II GSK 1576/22, LEX nr 3733302.
46. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. II GSK 111/24, LEX nr 3739569.

47. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r. sygn. III SA/Lu 175/08, LEX nr 499577.
48. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 listopada 2008 r., sygn. III SA/GI 1044/08, LEX nr 541265.
49. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 2009 r., sygn. III SA/Łd, LEX nr 515022.
50. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 2009 r., sygn. III SA/Łd 74/09, LEX nr 515022.
51. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 524/11, LEX nr 966651.
52. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. III SA/Lu 245/12, LEX nr 1219415.
53. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Rz 21/13, LEX nr 1316932.
54. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Po 1073/12, LEX nr 1316878.
55. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 września 2013 r., sygn. II SA/Po 647/13, LEX nr 1370925.
56. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. II SA/GI 1473/13, LEX nr 1525538.
57. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2014 r., sygn. III SA/GI 1988/13, LEX nr 1500618.
58. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. III SA/GI 63/15, LEX nr 1790190.
59. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. III SA/Lu 914/15, LEX nr 2075421.
60. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. III SA/Lu 1270/16, LEX nr 2287260.
61. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 grudnia 2017 r., sygn. III SA/Łd 755/17, LEX nr 2434045.
62. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II SA/Sz 236/18, LEX nr 2501927.
63. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 15 listopada 2018 r., sygn. II SA/Rz 1013/18, LEX nr 2597848.
64. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. III SA/Kr 1131/18, Legalis.
65. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. III SA/Kr 182/19, LEX nr 2650913.
66. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 200/19, LEX nr 2703769.

67. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r. sygn. II SA/Sz 340/19, LEX nr 2694844.
68. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r. sygn. II SA/Sz 347/19, LEX nr 2695692.
69. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 września 2019 r. sygn. I SA/Bk 321/19, LEX nr 2719827.
70. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2019 r. sygn. Akt III SA/Lu 149/19, LEX nr 2769213.
71. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 października 2019 r. sygn. III SA/Kr 601/19, LEX nr 2732025.
72. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn., VI SA/Wa 1503/19, LEX nr 3021872.
73. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. III SA/Gd 304/20, LEX nr 3040690.
74. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. III SA/Gd 328/20, LEX nr 3038863.
75. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Rz 1137/20, LEX nr 3166653.
76. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 15/21, LEX nr 3156402.
77. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. I SA/Łd 644/21, LEX nr 3260710.
78. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. III SA/Kr 820/21, LEX nr 3261246.
79. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. III SA/Kr 808/21, LEX nr 3267641.
80. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. V SA/Wa 4562/21, LEX nr 3349622.
81. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 marca 2022 r., sygn. III SA/Po 1311/21, LEX nr 3366053.
82. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 333/22, LEX nr 3363175.
83. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. II SA/OI 371/22, LEX nr 3356510.
84. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 lutego 2023 r., sygn. III SA/Gl 923/22, LEX nr 3505104.
85. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 452/22, LEX nr 3522061.
86. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 września 2023 r., sygn. I SA/Sz 284/23, LEX nr 3611532.

87. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Po 453/23, LEX nr 3642616.
88. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. I SA/Gd 728/23, CBOSA;
89. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/GI 747/23, LEX nr 3671309.
90. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 marca 2024 r., sygn. II SA/Ke 48/24, LEX nr 3705736.
91. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. III SA/Wr 366/23, LEX nr 3718352.
92. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2024 r., sygn. III SA/Łd 105/24, LEX nr 3728894.
93. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 listopada 2024 r., sygn. I SA/Gd 735/24, LEX nr 3785957.
94. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. V ACa 142/14, LEX nr 1498891.
95. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. I ACa 93/16, Legalis nr 1508851.
96. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. I CSK 105/24, LEX nr 3706767.
97. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. II CSKP 1322/22, LEX nr 3732326.

E. Strony internetowe

1. <https://kcpu.gov.pl/wspolpraca-z-samorzadami/ramowy-program-szkolenia-dla-czlonkow-gminnych-komisji-rozwiazywania-problemow-alkoholowych/>
2. <https://www.mogilno.pl/asp/sklad-rady-oraz-komisji,19,,1>
3. <https://www.mogilno.pl/asp/sklad-gkrpa,333,,1>
4. Stachura M., Misiejko A., *Na co można przeznaczyć wpływy z opłaty malpkowej?*, prawodlasamorzadu.pl/2024-03-01-na-co-mozna-przeznaczc-wplywy-z-oplaty-malpkowej/

ISBN 978-83-68668-26-1

DOI 10.48226/978-83-68668-26-1