

**1. Czy w maksymalnej liczbie zezwoleń, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy może wyszczególnić limity na zezwolenia jednorazowe i cateringowe?**

Art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą 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), stanowi, że:

*1. 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,;*
- 2. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;*
- 3. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.*

*2. Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń, o której mowa w ust. 1, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy.*

W związku z powyższym należy stwierdzić, że odrębnie powinny zostać podjęte następujące uchwały:

1. maksymalna liczba zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz dla piwa,
2. maksymalna liczba zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających od 4,5% do 18% (za wyjątkiem piwa),
3. maksymalna liczba zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu,

A następnie:

4. maksymalna liczba zezwoleń dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,
5. maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że punkty 1-3 (np. 1. – 20, 2. – 20, 3. – 20 tj. w sumie - 60) muszą znaleźć się w puli określonej w punktach 4-5 (np. 4. – 30, 5. 30 tj. w sumie te same 60).

W świetle powyższego należy uznać, że ustawodawca nie ustanowił podstaw do wyszczególnienia w limicie zezwoleń jednorazowych i cateringowych.

**2. Czy uchwała, wydana na podstawie art. 12 ust. 1 może przyjąć jako maksymalną liczbę zezwoleń liczbę mniejszą niż liczba aktualnie wydanych zezwoleń?**

Maksymalna liczba zezwoleń, zgodnie z nowym brzmieniem art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, będzie musiała uwzględniać postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w zależności od potrzeb danej gminy liczba zezwoleń będzie mogła być mniejsza, niż liczba zezwoleń wydanych do momentu wydania uchwały. Należy równocześnie zastrzec, że zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zezwolenia wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność na okres na jaki zostały wydane, co jest zgodne z zasadą trwałości postępowania określoną w art. 16 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

**3. Czy można wprowadzić ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w art. 12 ust. 4 w stosunku do określonej kategorii przedsiębiorców, na przykład prowadzących działalność w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach benzynowych?**

Należy uznać, że wprowadzenie takich ograniczeń byłoby niedopuszczalne. Zgodnie z art. 32 ust. 1 *in fine* Konstytucji, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, zaś zgodnie z art. 32 ust. 2 nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Praktyka polegająca na wprowadzeniu ograniczeń dla konkretnej grupy przedsiębiorców (lub innych rodzajów ograniczeń w zależności od rodzaju prowadzonej działalności), naruszałaby przytoczone przepisy Konstytucji. Ustawodawca wyszczególnił kryteria, jakimi powinien kierować się organ i nie pozostawił w tym kontekście możliwości samodzielnego podjęcia przez organ decyzji co do stosowania tych kryteriów ani możliwości wprowadzenia innych.

**4. Czy limity zezwoleń i zasady usytuowania mogą być ustalone w jednej uchwale?**

Zgodnie z § 134 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” *podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:*

*1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw;*

2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Zgodnie zaś z § 138 ust. 1 uchwała i zarządzenie mogą być wydane na podstawie kilku przepisów prawnych, o których mowa w § 134. W związku z powyższym, a także mając na uwadze zbieżność tematyczną zagadnień, do których odnoszą się upoważnienia, należy stwierdzić, że maksymalna liczba zezwoleń oraz zasady usytuowania mogą zostać uregulowane w jednym akcie.

**5. W jakiej formie rada gminy zasięga opinii jednostek pomocniczych gminy na podst. art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi? Czy rada gminy przedstawia do zaopiniowania wszystkie uchwały, o których mowa w art. 12 ust. 1-4, czy tylko te, które dotyczą danej jednostki bezpośrednio?**

Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.), w brzmieniu ustalonym w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, rada gminy przed podjęciem uchwał o maksymalnej liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy.

W przedstawionej kwestii należy uznać, że **statut odpowiedniej jednostki pomocniczej gminy** rozstrzyga, który z organów danej jednostki jest właściwy w sprawach opiniowania oraz w jakiej formie ma być ona wyrażona. Forma, w jakiej rada gminy zasięga opinii, powinna wynikać ze statutu odpowiedniej gminy.

Art. 12 ust. 5 nakłada na radę gminy obowiązek poddania pod opinię jednostki (jednostek) pomocniczych gminy **wszystkich uchwał**, o których mowa w art. 12 ust. 1-4, nie tylko tych, które dotyczą danej jednostki. Zasięgnięcie opinii w tym wypadku ma **charakter obligatoryjny**.

**6. Jakie są zasady postępowania przed wejściem w życie nowych uchwał, wydanych na podstawie art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości?**

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, do postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (czyli przed 9 marca 2018 r.) stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 4 cytowanej ustawy, dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych uchwał, wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 tej ustawy, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. nie dłużej niż do 9 września 2018 r.

Zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej, zezwolenia wydane przed dniem wejścia w życie tej ustawy, zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane.

### ***7. Czy rada gminy, która posiada już uchwałę odnoszącą się do limitów punktów sprzedaży, musi uchwalić nową, na gruncie nowych przepisów?***

Dotychczasowe uchwały rad gmin, które wprowadzały **limity liczby punktów sprzedaży**, oparte były na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w dotychczasowym brzmieniu, tymczasem ust. 2 tego przepisu po wejściu w życie nowelizacji nie przyznaje już upoważnienia dla gminy do wydania uchwały. Z tego względu konieczne będzie nowej, na podstawie art. 12 ust. 1 i 3. Dodatkowo należy zauważyć, że w ustawie zastąpiono używane w art. 12 ust. 1 słowo „limit” sformułowaniem „maksymalna liczba”.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, są same limity. Należy stwierdzić, że nowelizacja wprowadzi wymóg określenia:

1. maksymalnej liczby zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających **do 4,5% alkoholu oraz dla piwa,**
2. maksymalnej liczby zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających **od 4,5% do 18% (za wyjątkiem piwa),**
3. maksymalnej liczby zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających **powyżej 18% alkoholu,**

A następnie:

4. maksymalnej liczby zezwoleń dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,
5. maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że punkty 1-3 (np. 1. – 20, 2. – 20, 3. – 20 tj. w sumie - 60) muszą znaleźć się w puli określonej w punktach 4-5 (np. 4. – 30, 5. 30 tj. w sumie te same 60).

Dotychczasowe przepisy uprawniały do ustalenia liczby punktów sprzedaży dla napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, czyli jedynie dla powyższych punktów 2 i 3 łącznie. Nowe brzmienie art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nakłada na radę gminy obowiązek

uchwalenia **odrębnego** limitu dla każdego rodzaju napojów alkoholowych. Należy zatem podkreślić, że nowe limity odnosić powinny odnosić się do liczby zezwoleń, nie zaś do liczby punktów sprzedaży.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych *dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy*. Przepis ten wprost nakłada na gminy obowiązek uchwalenia nowych uchwał. Zgodnie z nim również dotychczasowe uchwały stracą moc.

### **8. Co oznacza, użyte w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sformułowanie „miejsce publiczne”?**

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), *zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów*. Zgodnie z art. 14 ust. 2b tej ustawy, *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., i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Ustawodawca nie wprowadził jednak definicji legalnej „miejsca publicznego”.

Powyższa zmiany została wprowadzona do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na mocy ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że *zgodnie z orzecznictwem działanie „w miejscu publicznym” musi być podjęte w przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13)<sup>1</sup>. *Przykładowo, miejscem publicznym są: ulica, plac, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec, urząd) - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13*. We

---

<sup>1</sup> Zob. P. Kardas, komentarz do art. 133 k.k. i powołana tam literatura, [w:] A. Zoll red., A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k., Kraków 2006).

wskazany wyrok Trybunał także przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. SK 70/13), że *miejsce publiczne to „miejsce dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował”.*

*Ponadto działanie „publiczne” zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca, mając świadomość tej możliwości, co najmniej się na to godzi (uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1973 r., sygn. VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132). „Publicznie”, tzn. uczynione w miejscu publicznym (np. na wiecu, na ulicy, na pochodzie) lub w sposób publiczny, np. za pośrednictwem książki, prasy, radia, telewizji, Internetu<sup>2</sup>.*

*Ponadto miejsce publiczne służy przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb użytkowników je osób, m.in. w zakresie wypoczynku, rekreacji, komunikacji czy np. edukacji. Najczęściej stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest jednak wykluczone, by było ono własnością innych podmiotów. Wobec powyższego poprzez miejsce publiczne rozumie się wszelkie miejsca dostępne powszechnie.*

*Jednocześnie Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r., ratyfikowana przez RP w 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. poz. 438), posługuje się terminem „miejsce użyteczności publicznej” dla oznaczenia tych miejsc, 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.*

Pojęcie „miejsca publicznego” funkcjonuje w polskim systemie prawnym np. ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>3</sup>, w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>4</sup>, w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>5</sup>, czy w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>6</sup>, jednakże jedyną definicją legalną tego pojęcia jest definicja zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych<sup>7</sup>. W związku z powyższym, przy interpretacji pojęcia „miejsca publicznego” ogromne znaczenie ma orzecznictwo i doktryna. Faktem

---

<sup>2</sup> D. Egierska-Miłoszewska, Nieobyčajny wybrzyk (Art. 140 k.w. w teorii i praktyce), „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 4-5, s. 70.

<sup>3</sup> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332)

<sup>4</sup> (Dz. U. z 2016 r. poz. 706, ze zm.)

<sup>5</sup> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, ze zm.),

<sup>6</sup> (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.),

<sup>7</sup> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1223); zgodnie z tym przepisem: „Miejsca *publiczne* to miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze”.

jest, co wskazano już powyżej, że rozumienie pojęcia „miejsca publicznego” na gruncie różnych aktów prawnych jest niejednolite i nie zawsze będzie przydatne przy analizie pojęcia miejsca publicznego o jakim mowa w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. To różne podejście do prób ujęcia miejsca publicznego wynikało z treści przepisów, regulujących odmienne zakresy działalności.

Dlatego też, biorąc pod uwagę, że spożywanie napojów alkoholowych w miejscu publicznym jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny, zapewne w tym zakresie wykształci się także stosowne orzecznictwo. Nie ulega wątpliwości, że w procesie próby definiowania miejsca publicznego znaczenie będą miały uchwały rady gminy podjęte na podstawie art. 14 ust. 2b, w których rada gminy wskaże te miejsca publiczne, w których będzie obowiązywało odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych.

### ***9. Czy odstępstwo, o którym mowa w art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powinno zostać sformułowane w sposób ogólny (np. parki, place), czy w sposób indywidualny?***

Art. 14 ust. 2b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), dodany ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 310), stanowi, że *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.*

Art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, że *w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.* Przepis ten także nadaje radzie gminy uprawnienie do wprowadzenia swego rodzaju odstępstwa od zakazu określonego w ustawie, z tym, że odstępstwo to w tym wypadku może rozszerzać zakaz. Odstępstwo, o którym mowa w przytoczonym w akapicie powyżej art. 14 ust. 2b może ten zakaz ograniczać. Z tego względu uzasadniona wydaje się interpretacja art. 14 ust. 2b dokonana z odwołaniem się do orzecznictwa wydanego na gruncie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W związku z powyższym celowe jest przywołanie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1997 r. o sygn. akt III RN 11/97, zgodnie z którym *przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 powołanej ustawy w celu wskazania miejsc, obiektów lub określonych obszarów gminy, na które rozciągać się ma obowiązywanie czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, nie mogą posługiwać się sformułowaniami pełniącymi funkcję semantyczną tzw. nazw ogólnych i generalnych zarazem (jak np. ulice, place, parki, skwery, obiekty sportowe, obiekty rekreacyjne, sklepy, place zabaw, wnętrza blokowe, klatki schodowe, cmentarze), którym przyporządkowany jest ogół desygnatów danego rodzaju, bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru. Przeciwnie, przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 powołanej ustawy w celu wskazania innych aniżeli wymienione w art. 14 ust. 1 - ust. 5 tej ustawy miejsc, obiektów lub obszarów, w odniesieniu do których dodatkowo wprowadza się (czasowy lub stały) zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, **zasadniczo powinny się posługiwać takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów lub obszarów i zarazem pozwalają je indywidualizować i odróżniać (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy.***

Potwierdzeniem powyższej tezy jest wynik wykładni językowej sformułowania użytego w art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym **określone** (miejsce publiczne) oznacza sprecyzowane, wiadome, pewne<sup>8</sup>.

W związku z powyższym należy uznać, że rada gminy, przy formułowaniu odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonym miejscu publicznym musi zindywidualizować to miejsce, tak, aby dało się ono odróżnić od innych tego samego rodzaju miejsc publicznych.

### **10. Czy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym może zostać wprowadzone w stosunku do któregoś z miejsc określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, np. na terenie boiska szkolnego?**

Art. 14 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), po nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

---

<sup>8</sup> Internetowy Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pl/okre%C5%9Blony>, dostęp: 7.03.2018 r.



alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, która weszła w życie 9 marca 2018 r. stanowi, że:

*2a. Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w **miejscu publicznym**, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.*

*2b. Rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym **miejscu publicznym** na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że **nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi**, o której mowa w art. 2 ust. 1, i **nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego**.*

Należy stwierdzić, że art. 14 ust. 2b powinien być interpretowany przez pryzmat ust. 2a, a zatem rada gminy może ustanowić odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, o którym mowa w art. 14 ust. 2a. Odstępstwo to nie może dotyczyć tzw. miejsc szczególnie chronionych, o których mowa w art. 14 ust. 1. Boisko szkolne należy uznać za obiekt chroniony w rozumieniu art. 14 ust. 1. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r. (sygn. akt III SA/GI 169/17) *należy jednak zwrócić uwagę, że obszar szkoły obejmuje nie tylko sam budynek szkolny, ale również teren przyległy obejmujący boisko szkolne czy inne obiekty, związane z funkcjonowaniem tej placówki. Teren ten zwykle jest odgradzony od zewnętrznego otoczenia, oddany do wyłącznej dyspozycji placówki oświatowej i wykorzystywany przez nią w celach rekreacyjnych lub oświatowych (np. do zajęć wychowania fizycznego).(...)* Artykuł 14 ust. 1 pkt 1 ustawy 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości zabrania sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół. Ponieważ celem tego przepisu jest wychowanie dzieci i młodzieży w trzeźwości, za niedopuszczalną - z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej - uznać należałoby interpretację, że dotyczy on tylko budynku szkolnego, a w konsekwencji pozwala na sprzedaż, podawania i spożywanie napojów alkoholowych na terenie szkolnego placu.

Ze względu zatem na wyjątkowy charakter miejsc określonych w art. 14 ust. 1 i ich szczególne znaczenie dla polityki przeciwdziałania problemom alkoholowym należy więc uznać, że na ich terenie nie jest możliwe wprowadzenie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych.

**11. Jak należy obliczać odległość podczas posługiwania się kryterium jak największej odległości od najbliższego punktu sprzedaży napojów alkoholowych liczonej drogą dojścia ciągiem dróg publicznych przy wydawaniu zezwolenia dla punktu, który znajduje się poza ciągiem dróg publicznych, np. w centrum handlowym?**

W odpowiedzi na pytanie odnoszące się do dodanego na mocy ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych do art. 18 ustępu 3b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należy stwierdzić, że sformułowanie użyte w tym przepisie, *kryterium jak największej odległości punktu, w którym ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych od najbliższego działającego punktu sprzedaży napojów alkoholowych, liczonej najkrótszą drogą dojścia ciągiem dróg publicznych*, należy interpretować w sposób literalny. W związku z powyższym należy uznać, że odległość pomiędzy punktami sprzedaży, zlokalizowanymi poza ciągiem dróg komunikacyjnych, np. w budynkach centrów handlowych, powinna być mierzona tylko do miejsca, w którym kończy się droga publiczna. Wynika to z brzmienia przepisu. Jako drogę publiczną należy uważać, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.), drogę, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi takie dzieli się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Należy zauważyć, że nie można w tym kontekście kwalifikować jako środka do obliczenia odległości między punktami sprzedaży dróg wewnętrznych.

**12. Czy rada gminy może wprowadzić dodatkowe kryterium wydawania zezwoleń, np. prowadzenia uprzednio działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych?**

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zezwolenia, które zostały wydane przed dniem wejścia w życie tej ustawy, zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane. Należy stwierdzić, że po upływie tego okresu, przedsiębiorcy prowadzący wcześniej działalność w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych nie będą uprzywilejowani przy wydawaniu kolejnego zezwolenia. Kryteria wydawania zezwoleń, w przypadku, gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższa ich maksymalną liczbę ustanowioną w uchwale, zawiera dodany powołaną ustawą art. 18 ust. 3b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, zezwolenie

w pierwszej kolejności wydaje się uwzględniając **kryterium jak największej odległości punktu, w którym ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych od najbliższego działającego punktu sprzedaży napojów alkoholowych, liczonej najkrótszą drogą dojścia ciągiem dróg publicznych**, a w następnej kolejności – **kryterium prowadzenia przez wnioskodawcę jak najmniejszej liczby punktów sprzedaży.**

Należy stwierdzić, że wprowadzenie dodatkowego kryterium, związanego z posiadaniem wcześniej zezwolenia, stanowiłoby naruszenie zasady równego traktowania nie przewidziane w ustawie, a zatem naruszające art. 32 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada ta wyraża obowiązek niedyskryminacji zarówno w stanowieniu, jak i stosowaniu prawa - *zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Jest to natomiast zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza, zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy zróżnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych* (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2016 r., sygn. akt III AUa 247/16).