

Barbara Jaworska-Dębska

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-3983-0203

**MIEJSCE I ROLA WSPÓLDZIAŁANIA GMIN
W SFERZE WŁADCZEJ NA RZECZ PRZECIWDZIAŁANIA
ALKOHOLIZMOWI****Wprowadzenie**

Obowiązująca od prawie 40 lat ustawa alkoholowa¹ formułuje fundamentalny i zarazem perspektywiczny cel, jakim jest zbudowanie społeczeństwa żyjącego w trzeźwości². Realizacja tak określonego celu wymaga zaangażowania bardzo szerokiego kręgu podmiotów funkcjonujących w państwie, publicznych i niepublicznych. Działania te należą więc do obowiązków administracji publicznej, zarówno centralnej, jak i lokalnej, do organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Do organów administracji publicznej należy też wspieranie podmiotów niepublicznych, organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, a także zapewnianie warunków sprzyjających działaniom tych organizacji. W przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi organy administracji publicznej są też zobowiązane do współdziałania z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi.

Zadania gmin w sferze alkoholowej

Do realizacji zadań służących nadrzędnemu celowi, czyli zbudowaniu społeczeństwa żyjącego w trzeźwości, ustawodawca zobowiązał administrację publiczną, zarówno organy administracji rządowej, jak i organy jednostek samorządu

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2019, poz. 2277 ze zm.), dalej: ustawa alkoholowa.

² Na odrębną uwagę, wykraczającą jednak poza ramy tego opracowania, zasługuje bliższa analiza treści tego celu.

terytorialnego. Reaktywowanie samorządu terytorialnego w wyniku transformacji ustrojowej z przełomu lat 80. i 90. sprawiło, że na początku lat 90. zadania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi zostały powierzone samorządowi terytorialnemu. Natomiast zgodnie z zasadą subsydiarności zadania te zostały powierzone przede wszystkim gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego³. Na użytek niniejszego opracowania zasadę subsydiarności (pomocniczości), której korzenie tkwią w sformułowanych pod koniec XIX w. podstawowych regułach społecznej nauki Kościoła⁴ i która ma wielowymiarowy charakter⁵, syntetycznie rzecz ujmując, można sprowadzić do twierdzenia, że potrzeby społeczne powinny być przede wszystkim zaspokajane samodzielnie przez obywateli, a jeśli to przekracza ich możliwości – przez organy publiczne najbliższe nich usytuowane. Dlatego też zadania gmin w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi obejmują bardzo szeroki wachlarz przedsięwzięć związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu, realizowanych w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, do których ustawodawca (art. 4¹ ustawy alkoholowej) przykładowo zalicza: 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 szcze-

³ Por. bliżej: B. Jaworska-Dębska, *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017, s. 187 i n.

⁴ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym–Lublin 1996, cz. 1, później w pierwszej połowie XX w. Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej...*, a następnie Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej...*

⁵ Biorąc pod uwagę zasięg jej obowiązywania, jest to zasada stosowana w wymiarze krajowym oraz UE. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2. Jej podstawy są zawarte w krajowym i europejskim porządku prawnym. Zasada subsydiarności (pomocniczości) została wyrażona w preambule do Konstytucji RP z 1979 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) w słowach: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada ta jest też wyrażona w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.): „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy, które znajdują się najbliższe obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”, a także w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.): „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

gólności ochrony przed przemocą w rodzinie; 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, 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 dotyczących zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych i zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym, nieletnim, na kredyt lub pod zastaw oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Rzecz jasna, powyższe wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego, co oznacza, że działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu mogą też obejmować inne aktywności. Ponadto zadania gmin obejmują działania służące ograniczaniu dostępności alkoholu.

Wskazany powyżej zakres zadań gmin w sferze alkoholowej stanowi kategorię pod wieloma względami wielce zróżnicowaną.

Generalnie można powiedzieć, że zadania zawarte w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych polegają na działaniach z zakresu administracji świadczącej. Są to głównie zadania zaadresowania ogólnego, które polegają na podejmowaniu różnorodnych działań organizatorskich, edukacyjnych, informacyjnych, wychowawczych, ale też są wśród nich zadania polegające na udzielaniu świadczeń jednostkowych. Są to zadania realizowane w formach niewładczych. Zadania te, ujęte w uchwalanym corocznie gminnym programie, są realizowane przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych lub też przez inną jednostkę wskazaną w tym programie. Jednocześnie w celu realizacji gminnego programu ustawa alkoholowa dopuszcza też możliwość powołania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełnomocnika.

Również zadania gmin służące ograniczaniu dostępności alkoholu stanowią kategorię niejednorodną. Obejmują one konstruowanie systemu normatywnych (o zasięgu gminnym) ograniczeń w tym przedmiocie, a także stosowanie ustawowych i sformułowanych w aktach prawa miejscowego ograniczeń wolności gospodarczej w sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w postaci wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zadania te są realizowane w formach władczych, którymi są akty normatywne (akty zaadresowania ogólnego) oraz akty administracyjne (akty zaadresowania jednostkowego). Należy też zaznaczyć, że zadania te są realizowane przez organy gminy, odpowiednio przez radę gminy jako organ stanowiący oraz przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ wykonawczy gminy.

O współdziałaniu słów kilka

W podręcznikach prawa administracyjnego współdziałanie ujmowane jest jako rodzaj powiązania funkcjonalnego pomiędzy podmiotami administrującymi⁶. Warto wskazać, że w doktrynie współdziałanie jest też ujmowane szerzej jako relacja łącząca jednostkę, obywatela, członka wspólnoty z podmiotami administracji w administrowaniu sprawami publicznymi, a także jako współuczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej⁷. Słusznie również łączy się współdziałanie z administracją zdecentralizowaną, z reaktywowanym w Polsce w 1990 r. samorządem terytorialnym⁸. Nie ulega bowiem wątpliwości, że współdziałanie wymaga niezależności między podmiotami, o co w scentralizowanym systemie było trudno⁹. Pamiętać jednak trzeba, że współdziałanie może być, i jest, zarówno instytucją praktyki, jak i instytucją prawną. Czynione w tym miejscu uwagi odnosić się będą jedynie do współdziałania jako instytucji prawnej. Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego opracowania, należy zaznaczyć, że współdziałanie jako powiązanie funkcjonalne jest przewidziane zarówno przez prawo ustrojowe, jak i przez prawo materialne. Jest też instytucją prawa procesowego.

Współdziałanie gmin w zakresie ograniczania dostępności alkoholu

Wskazane tu zróżnicowanie i rozległość zadań gmin w sferze alkoholowej uniemożliwiają przedstawienie szerokiej problematyki współdziałania w ich realizacji w jednym opracowaniu artykułowym. Dlatego też poniższa analiza form tego współdziałania i próba wskazania jego funkcji zostanie tu zawężona do form władczych stosowanych w realizacji zadań gmin służących ograniczeniu dostępności alkoholu, polegających na stanowieniu i stosowaniu prawa.

⁶ Por. np. M. Kasiński [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 346 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 219 i n.

⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 161 i n.

⁸ Oczywiście nie oznacza to jednak, że już wcześniej, w systemie scentralizowanym, problematyka współdziałania nie była w doktrynie dostrzegana. Por. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979; J.M. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985. Zauważyć też wypada, że w drugiej połowie lat 80. ubiegłego wieku zespół badawczy składający się z pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ działający pod kierunkiem jej ówczesnego kierownika, Profesora Eugeniusza Smoktunowicza, prowadził rozległe badania problematyki współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organizacjami społecznymi, których wyniki zostały opublikowane w „Problemach Rad Narodowych” 1988, nr 70.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Współdziałanie państwowych jednostek organizacyjnych jako instytucja prawna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 1.

Współdziałanie gmin w procesie stanowienia prawa

Z mocy ustawy gmina dysponuje znacznymi uprawnieniami do budowania normatywnych podstaw ograniczania dostępności alkoholu na swoim terenie poprzez stanowione przez siebie akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Ustawa alkoholowa wskazuje dwa zasadnicze elementy konstrukcyjne ograniczania tej dostępności. Są to: maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Podaż napojów alkoholowych jest nie tylko instrumentem ograniczania dostępności alkoholu, ale też instrumentem kształtowania pożądanej struktury ich spożycia, dlatego maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalana jest odrębnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu z wyjątkiem piwa, a także powyżej 18% zawartości alkoholu), dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Wskazany wyżej status tych kwestii dla kształtu gminnej polityki w zakresie ograniczania dostępności alkoholu znajduje potwierdzenie w obligatoryjnych uprawnieniach prawotwórczych w tym przedmiocie rady gminy, na której spoczywa prawny obowiązek ich uregulowania.

Natomiast elementem ograniczającym dostępność alkoholu na terenie gminy, o charakterze uzupełniającym, może być ograniczenie w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Może nim być również ustalanie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy, co ma istotne znaczenie dla dużych gmin, w których w jej poszczególnych częściach (w jednostkach pomocniczych) występuje znaczne zróżnicowanie układu przestrzennego, charakteru zabudowy, gęstości zaludnienia, a także pełnionych funkcji (np. centrum miasta, teren podmiejski). W takich gminach ustalanie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w skali ogólnogminnej nie uwzględnia tego zróżnicowania i związanych z nim odmiennych potrzeb, w konsekwencji nie sprzyja budowaniu prawidłowej polityki gminnej służącej rzeczywistemu ograniczeniu dostępności alkoholu¹⁰. Uprawnienia prawotwórcze w powyższym zakresie mają charakter fakultatywny, decyzja o skorzystaniu z nich zależy bowiem od indywidualnej oceny każdej gminy co do przydatności ich wykorzystania w budowaniu własnej racjonalnej gminnej polityki ograniczania dostępności alkoholu. Polityki, która nie będzie papierową dekoracją, ale której realizacja przyniesie wymierne efekty.

¹⁰ Na problem ten zwracano uwagę w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej z dnia 10 stycznia 2018 r. (druk nr 1988 – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw).

Dla pełnego obrazu zakresu ustalania przez radę gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należy podkreślić, że uregulowanie tej problematyki przez radę gminy jest jej obowiązkiem prawnym. Natomiast swoboda organu prawotwórczego dotyczy jedynie skali i sposobu tego uregulowania, wyboru, czy ma ono charakter ogólnogminny, czy też jest odrębne dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy.

Wyposażenie gmin w należące do ich zadań własnych uprawnienia prawotwórcze w zakresie budowania normatywnych podstaw ograniczania dostępności alkoholu na swoim terenie oznacza, iż zadania te są przez gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wykonywane na zasadzie samodzielności. Gminy dysponują swobodą w zakresie budowania normatywnych podstaw ograniczania dostępności alkoholu na swoim terenie, limitowaną jednak koniecznością realizacji ustawowych obowiązków w tym przedmiocie.

Jednocześnie rada gminy, wykonując swe prawotwórcze kompetencje, nie działa „w pojedynkę”, ale jest prawnie zobowiązana do współdziałania z innymi podmiotami, którymi są jednostki pomocnicze gminy, w szczególnych okolicznościach – właścivi dowódcy garnizonów, a także organizacje pozarządowe lub rady działalności pożytku publicznego¹¹. Obowiązek ten ma jednak charakter warunkowy. Będzie on występował zawsze o tyle, o ile w konkretnych gminach te podmioty są utworzone lub gdy w nich funkcjonują. Pamiętać bowiem trzeba, że w naszym porządku prawnym tylko w mieście stołecznym Warszawa utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic miasta stołecznego Warszawy – jest obowiązkowe¹². W pozostałych gminach nie ma prawnego obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych. Hipotetycznie możliwa jest więc sytuacja, że w konkretnej gminie nie są one utworzone. Podobnie rzecz się ma z gminnymi radami działalności pożytku publicznego. Ich utworzenie ma charakter fakultatywny, są więc gminy, w których nie zostały one utworzone. Mogą również być gminy, w których nie działają organizacje pozarządowe, których działalność statutowa dotyczy przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. Oczywiście nie w każdej gminie są też rozmieszczone jednostki wojskowe. A zatem można sobie wyobrazić sytuację, że w gminie, w której nie są utworzone jednostki pomocnicze, nie działają organizacje pozarządowe, których działalność statutowa dotyczy przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, nie utworzono gminnej rady działalności pożytku publicznego oraz nie są w niej rozmieszczone jednostki wojskowe, rada gminy, podejmując uchwały budujące normatywne podstawy ograniczania dostępności alkoholu, mimo braku możliwości wykonania ustawowego obowiązku współdziałania we wskazanym wyżej zakresie, nie będzie naruszała prawa.

¹¹ Obowiązek konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym przewiduje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.), dalej: u.d.p.p.

¹² Art. 5 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2018, poz. 1817).

Generalnie jednak współdziałanie rady gminy w procesie stanowienia prawa ze wskazanymi podmiotami jest faktycznie możliwe i prawnie obligatoryjne. Polega na obowiązku zasięgnięcia opinii tych podmiotów przed podjęciem przedmiotowych uchwał. Ulokowanie tego obowiązku na etapie poprzedzającym podjęcie uchwały sprawia, że opiniowanie odnosi się do projektu uchwały, nie zaś do samej uchwały. Opiniowanie projektu uchwały stwarza warunki rzeczywistego wpływu opinii na treść uchwały.

Aby można było oczekiwać, że opinia w istocie jest realną formą współdziałania w procesie stanowienia prawa, nie stanowi zaś jedynie jej swoistej atrapy będącej rezultatem czy to nieumiejętnego dekodowania norm dotyczących współdziałania, czy też świadomego działania na rzecz pozorowania współdziałania, należy w tym miejscu odnieść się do kwestii warunków, które spełniać musi wskazana opinia, aby można ją było uznać za spełniającą prawne wymogi. Te warunki dotyczą kilku jej aspektów: podmiotowego, przedmiotowego i formalnego.

Z podmiotowego punktu widzenia opinia jest zgodna z prawem, jeśli jest wydana przez przewidziany prawem podmiot. Jednak natura prawna podmiotów zobowiązanych prawnie do wyrażenia opinii nie jest jednorodna. Część z nich (jednostka pomocnicza, organizacja pozarządowa) działa przez swoje statutowe organy, część zaś (gminna rada działalności pożytku publicznego, dowódcy garnizonów) to odrębne organy. Ma to swoje znaczenie dla ustalenia, komu w ramach danego podmiotu przysługują kompetencje do wyrażenia opinii.

W przypadku jednostki pomocniczej gminy opinię formułuje w uchwale jej organ uchwałodawczy, którym w sołectwie jest zebranie wiejskie, na osiedlu – rada osiedla lub, jeśli statut osiedla tak stanowi, ogólne zebranie mieszkańców, a w dzielnicy – rada dzielnicy. Tylko opinia jednostki pomocniczej gminy wyrażona przez jej organ uchwałodawczy będzie spełniała ustawowy wymóg wyrażenia tej opinii. Zasięgnięcie przez radę gminy opinii innych podmiotów, np. członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz sołtysów, na temat projektu uchwały nie spełnia tego wymogu¹³. I jeszcze jedna kwestia. Ustawa alkoholowa, przewidując obowiązek zasięgnięcia opinii przez radę gminy przed podjęciem uchwał ograniczających dostępność alkoholu we wskazanym wyżej znaczeniu, stanowi, że rada gminy „zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy”. Zastosowanie przez ustawodawcę dla wskazania podmiotu, który ma wyrazić opinię, liczby pojedynczej nie może prowadzić do wniosku, że właściwa może być tylko jedna jednostka pomocnicza gminy. Wykładnia celowościowa tego przepisu skłania do wniosku, że rada gminy przed podjęciem uchwał ograniczających dostępność alkoholu zasięga opinii tych jednostek pomocniczych gminy, na których terenie uchwały te będą obowiązywać.

¹³ Inaczej najwyraźniej WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II SA/Sz 444/19, Lex nr 2714535, nie dostrzegając, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w K.P. została podjęta po zasięgnięciu opinii członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz sołtysów.

Natomiast opinie organizacji pozarządowych działających na terenie gminy powinny być sformułowane przez ich uprawnione organy statutowe.

Aspekt przedmiotowy opinii, której rada gminy (organ prawodawczy) zasięga przed podjęciem konkretnej uchwały dotyczącej ograniczania dostępności alkoholu na terenie gminy, obejmuje wyłącznie rozwiązania przewidziane w projekcie tej uchwały. Opinia przewidziana w art. 12 ust. 5 ustawy alkoholowej nie może więc dotyczyć innych zagadnień nieprzewidzianych w projekcie uchwały¹⁴.

Formalny aspekt opinii uwzględniać musi okoliczność, że tylko opinie jednostek pomocniczych, w których organy stanowiące są formą demokracji bezpośredniej (zebranie wiejskie w sołectwie, zebranie mieszkańców w osiedlu), odzwierciedlają *de facto* stanowisko tych organów. Opinie pozostałych jednostek pomocniczych wyrażone przez ich organy stanowiące muszą być poprzedzone konsultacjami projektu uchwały rady gminy, odzwierciedlają więc stanowisko wyłaniające się z tych konsultacji. Także opinie gminnych rad działalności pożytku publicznego jako kolegiałnych organów konsultacyjnych i opiniodawczych oraz organizacji pozarządowych powinny być poprzedzone konsultacjami przeprowadzonymi z uwzględnieniem postanowień uchwalonego przez radę gminy w wykonaniu ustawowego obowiązku¹⁵ szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej.

Opinia ze swej natury nie ma wiążącego charakteru¹⁶. Oznacza to, że podmiot jej zasięgający nie jest nią prawnie związany. W związku z tym zasięgnięcie opinii w procesie prawotwórczym jest określane w doktrynie mianem tzw. miękkiego współdziałania¹⁷. Brak wiążącego charakteru opinii nie oznacza jednak, że organ prawotwórczy może ją wziąć pod uwagę lub nie. Ma on prawny obowiązek zapoznania się z opinią, rozważenia jej treści, a więc wzięcia jej pod uwagę. I. Niżnik-Dobosz trafnie wskazuje, że „organ prawotwórczy ma prawo i obowiązek do samodzielnej oceny przedłożonej opinii i może w związku z tym uznać, że opinia go nie wiąże w zakresie, w jakim opinia ta wychodzi poza ramy prawa lub jest z nim sprzeczna”¹⁸. W uzasadnieniu podjętej uchwały organ prawotwórczy powinien więc odnieść się do treści opinii ze wskazaniem, w jakim zakresie ją uwzględnił, a w jakim nie i z jakich powodów.

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

¹⁵ Art. 5 ust. 5 u.d.p.p. zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

¹⁶ S. Biernat, *Działania wspólne...*, s. 82.

¹⁷ I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 165.

¹⁸ *Ibidem*.

Na odrębną uwagę zasługują fakultatywne uprawnienia prawotwórcze rady gminy w przedmiocie wprowadzenia w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych¹⁹ oraz w przedmiocie wprowadzenia w ustawowo niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Wprawdzie akty prawa miejscowego wydane na podstawie tych uprawnień, podobnie jak wyżej wskazane, stanowią elementy konstrukcyjne modelu ograniczania dostępności alkoholu w gminie, jednak ich wyróżnienie w tym miejscu zostało podyktowane odmiennym uregulowaniem ustawowym współdziałania przy ich uchwalaniu. Należy wyraźnie zaznaczyć, że ustawa alkoholowa z trudnych do wskazania powodów nie zawiera żadnych postanowień dotyczących udziału innych podmiotów przy podejmowaniu przez radę gminy uchwał w tych sprawach. Nie znaczy to jednak, że w działalności prawotwórczej rad gmin w tym przedmiocie nie ma miejsca na współdziałanie, że te uchwały są podejmowane przez radę gminy z całkowitym pominięciem udziału innych podmiotów. Przeciwnie, do stanowienia aktów prawa miejscowego w powyższym zakresie mają zastosowanie postanowienia u.d.p.p. przewidujące obowiązek konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom z organizacjami pozarządowymi, których działalność statutowa dotyczy przeciwdziałania uzależnieniom, lub z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez właścicieli gminy²⁰. Do współdziałania rad gmin z tymi podmiotami w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego mają więc zastosowanie wszystkie czynione wyżej uwagi dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego w przedmiocie ustalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy lub odrębnie dla jednostek pomocniczych gminy, ustalania zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalania ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

To obligatoryjne współdziałanie w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego obwarowane jest sankcją nieważności uchwały podjętej z jego pominięciem.

Do form współdziałania gmin w procesie stanowienia prawa w przedmiocie budowania normatywnych podstaw ograniczania dostępności alkoholu na terenie gminy zaliczyć też można obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, w ramach której grupa mieszkańców gminy posiadających czynne prawa wyborcze do orga-

¹⁹ Oczywiście ustawa alkoholowa przewiduje, że rada gminy może wprowadzić powyższe odstępstwo pod warunkiem, że uzna, iż nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

²⁰ Art. 5 ust. 2 pkt 4 i art. 4 ust. 1 pkt 32 u.d.p.p.

nu stanowiącego może wносить projekty uchwał w powyższym przedmiocie²¹. Jest to forma współdziałania o mieszanym, fakultatywno-obligatoryjnym charakterze. Samo wystąpienie grupy mieszkańców z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą ma charakter fakultatywny, jest bowiem prawem grupy mieszkańców, a nie ich obowiązkiem. Natomiast złożenie projektu uchwały zgłoszonego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej rodzi obowiązek rady gminy uczynienia tego projektu przedmiotem obrad rady na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

Współdziałanie gmin w procesie stosowania prawa

Proces stosowania prawa (ustawy alkoholowej oraz aktów prawa miejscowego) w sferze władczej w gminach obejmuje wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W reglamentacyjnej regulacji alkoholowej zajmują one szczególną pozycję. Stanowią uchylenie w konkretnym przypadku powszechnego zakazu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych (przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży) bez zezwolenia właściwego organu wydanego z uwzględnieniem usytuowania punktu sprzedaży napojów alkoholowych i liczby zezwoleń na sprzedaż tych napojów²². Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest więc najbardziej precyzyjnym instrumentem bezpośredniego oddziaływania na ograniczenie dostępności alkoholu, jakim dysponuje gmina²³. Jednocześnie jest to podstawa prowadzenia legalnej działalności gospodarczej w sferze handlu detalicznego napojami alkoholowymi. Dodać trzeba, działalności dla przedsiębiorców niezmiernie atrakcyjnej z dwóch zasadniczych powodów: niekłopotliwości towaru, jakim jest alkohol²⁴, oraz dość stałego, nie słabnącego popytu na ten towar²⁵. Uzyskanie zezwolenia otwiera więc możliwość prowadzenia bardzo atrakcyjnej ekonomicznie działalności gospodarczej.

²¹ Art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.).

²² I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, s. 253.

²³ Ponieważ w dalszej części niniejszego opracowania rozważany będzie problem współdziałania w procesie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na potrzeby tego artykułu pojęciem *zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych* obejmowane będą jedynie zezwolenia wydawane oddzielnie na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych: 1) do 4,5% alkoholu oraz na piwo; 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); 3) powyżej 18% zawartości alkoholu. Poza tym pojęciem pozostaną zezwolenia jednorazowe, zezwolenia cateringowe oraz zezwolenia na wyprzedaż posiadanych, zinventaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, do których wydawania instytucja współdziałania nie ma zastosowania.

²⁴ Ta niekłopotliwość napojów alkoholowych jako towaru dla przedsiębiorcy wyraża się w łatwości ich przechowywania. Nie mają one (z wyjątkiem piwa i wina) terminu przydatności, co do zasady nie wymagają też spełnienia szczególnych warunków ich przechowywania. Nie wychodzą z mody, nie są też wypierane przez nowe technologie.

²⁵ Nie obserwuje się sezonowości w popycie na alkohol. Bez ryzyka błędu można powiedzieć, że jest nań stałe zapotrzebowanie.

Ze względu na znaczenie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zarówno w sferze alkoholowej, jak i w sferze gospodarczej niezmiernie ważne jest, aby procedura ich wydawania była ze wszech miar transparentna.

Instrumentem sprzyjającym transparentności, a także włączaniu – poza organem zezwalającym, czyli wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) – szerszego kręgu podmiotów w proces budowania podstaw prawnych legalnej sprzedaży napojów alkoholowych, swoistemu uspołecznieniu tego procesu, jest niewątpliwie instytucja współdziałania.

W ustawie alkoholowej praktycznie od początku jej obowiązywania jest więc przewidziane współdziałanie gmin w tworzeniu podstaw prawnych legalnej sprzedaży napojów alkoholowych, czyli współdziałanie organu zezwalającego z innym podmiotem w procesie wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W obecnym stanie prawnym, obowiązującym w tym zakresie od wejścia w życie nowelizacji z 2002 r.²⁶, współdziałanie gmin w procesie wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych polega na tym, że zezwolenie to jest wydawane przez organ zezwalający po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy dotyczącymi zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na terenie gminy. Pozytywna opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w powyższym przedmiocie jest warunkiem wstępnym, swoistym punktem wyjścia do wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Natomiast brak pozytywnej opinii uniemożliwia organowi zezwalającemu wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych²⁷.

Jednak sformułowany w ustawie alkoholowej model współdziałania w procedurze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych budzi różnego rodzaju wątpliwości, które zostaną tu przedstawione w kolejności od najmniej doniosłych do najbardziej znaczących dla oceny wartości tak uregulowanego współdziałania.

W pierwszej kolejności należy wskazać na nieprecyzyjnie sformułowany w ustawie alkoholowej zakres przedmiotowy opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, wskazujący, że ma ona dotyczyć zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1–3. Z pewnymi zastrzeżeniami można uznać, że lokalizacja punktu sprzedaży będzie ustalana na podstawie uchwały rady gminy dotyczącej zasad usytu-

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 167, poz. 1372) weszła w życie 9 listopada 2002 r.

²⁷ Powyższe stanowisko jest niezmiernie prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1037/18, Lex nr 2609798; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. II SA/Bd 1104/19, LEX nr 2864991; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 marca 2021 r., sygn. I SA/Sz 60/21, Lex nr 3157785.

owania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wydawanej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy alkoholowej, jednak precyzja języka prawnego nakazywałaby używania w tekście przepisu tego samego określenia na oznaczenie tego samego przedmiotu, nie zaś – jak to ma miejsce w tym przypadku – różnych określeń (*lokalizacja, zasady usytuowania*). Natomiast odwołując się do wykładni językowej, żądną miarą nie można uznać, że zgodność lokalizacji punktu sprzedaży da się wyprowadzać z uchwał dotyczących maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy lub jej jednostek pomocniczych (art. 12 ust. 1–2 ustawy alkoholowej).

Po drugie, co do zasady opinia jako forma współdziałania ma charakter subiektywny w tym sensie, że zawiera pogląd danego podmiotu, co przesądza o jej uznaniowym, a w konsekwencji niewiążącym dla zasięgującego opinii charakterze. Jednak reguła ta nie ma zastosowania do opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Z przepisu ustawy alkoholowej jasno bowiem wynika, że nie zawiera ona poglądu czy też własnego stanowiska tego podmiotu we wskazanym przedmiocie. Opinia ta musi być zobiektywizowana, uwzględniać unormowania aktów prawa miejscowego, poczynione ustalenia co do konkretnego stanu faktycznego oraz ocenę zgodności tego stanu faktycznego z obowiązującym na terenie danej gminy lub jej jednostki pomocniczej prawem miejscowym. Ustalenia stanu faktycznego dotyczyć będą rzeczywistego usytuowania punktu sprzedaży wskazanego we wniosku o wydanie zezwolenia oraz aktualnego stanu wykorzystania w gminie limitu zezwoleń. W treści tej opinii nie ma więc miejsca na uznanie²⁸. Przeciwnie, z treści art. 18 ust. 3a można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca oczekuje, iż opinia ta dostarczy oceny zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym w konkretnym przypadku. Natomiast pozytywna opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, jak już wskazywano, jest warunkiem wstępnym do wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Należy więc podzielić wyrażane w doktrynie stanowisko, że stopień związania nią organu zezwalającego jest identyczny jak w przypadku uzgodnienia lub zgody²⁹. Wobec tak odmiennego charakteru opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych od standardowej opinii podzielić należy wątpliwość, czy określając tę formę współdziałania, ustawodawca użył właściwego sformułowania³⁰. Można nawet pójść o krok dalej i uznać, że biorąc pod uwagę stopień związania organu zezwalającego pozytywną opinią

²⁸ Tak też w wyroku WSA w Lublinie z dnia 20 września 2018 r., sygn. III SA/Lu 267/18, Lex nr 2601647. Natomiast odmienny pogląd, uznający, że wydając opinię, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych działa w trybie uznania administracyjnego, został zaprezentowany w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. III SA/Wr 771/17, Lex nr 2462877.

²⁹ C. Martysz [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, Lex/el.

³⁰ R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2003, s. 207.

gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ustawowe unormowanie tego współdziałania powinno być zastąpione wyrażeniem zgody lub odmową jej wyrażenia przez komisję w sprawach wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych³¹. Powyższy zabieg pozwoliłby na uzgodnienie rzeczowego charakteru przewidzianej formy współdziałania z jej nazwą.

Jednak najważniejsza wydaje się ocena celu i funkcji tak unormowanego współdziałania w procesie wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż współdziałanie to ma „zobiektywizować treść decyzji oraz zmniejszyć jej arbitralny charakter w tym znaczeniu, że właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nie może wydać decyzji pozytywnej wobec oczekiwania wnioskodawcy w pełni samodzielnie, bez uprzedniego zasięgnięcia 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. w trybie art. 106 k.p.a.”³².

Niewątpliwie zgodzić się trzeba z tezą, że zaangażowanie w proces decyzyjny poza organem zezwalającym także innych podmiotów sprzyja wspomnianej obiektywizacji, pod warunkiem jednak, że prezentują one w sprawie swój punkt widzenia, a nie – jak to ma miejsce w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia – ocenę zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym. Abstrahując od treści owej opinii, można postawić pytanie, czy gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych w istocie daje gwarancję obiektywizacji treści decyzji w sprawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Odpowiedź na to pytanie wymaga choćby pobieżnego spojrzenia na kwalifikacje społeczne i merytoryczne członków gminnej komisji w tym przedmiocie.

Powoływanie gminnej komisji w świetle ustawy alkoholowej (art. 4¹ ust. 3) należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, jednak nie ma żadnych ustawowych kryteriów, którymi powinien się on kierować w tym przedmiocie. Nie ma żadnych ustawowych wskazań co do wykształcenia, zawodu czy innych cech osób wchodzących w skład tych komisji. Nie ulega więc wątpliwości, że członkowie nie są wybierani przez mieszkańców gminy, nie dysponują mandatem społecznym do uczestnictwa w pracach tej komisji. Ustawa (art. 4¹ ust. 4) stanowi jedynie, że w skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wykładnia językowa tego przepisu pozwala na dwojaki rozumienie momentu powstania obowiązku posiadania przez członków komisji tego przeszkolenia. Można uznać, że skoro do gminnej komisji mogą wchodzić jedynie osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, to swoboda wójta jest tu ograniczona, gdyż może on powoływać

³¹ C. Martysz [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, Lex/el.

³² I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, s. 253.

do gminnej komisji jedynie osoby wcześniej przeszkolone³³. Przyjęcie tej interpretacji jest jednak trudne do praktycznego zastosowania, bo opierałoby się na nieprawdziwym przecież założeniu prowadzenia wśród mieszkańców gmin szerokich szkoleń w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i w związku z tym istnienia szerokiego kręgu osób przeszkolonych, spośród których wójt następnie powołuje członków gminnej komisji. Jednak uprawniona jest też interpretacja wspomnianego przepisu jako wymogu, aby w skład gminnej komisji wchodziły osoby, które po ich powołaniu zostały następnie niezwłocznie przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wszak idzie o to, aby gminna komisja mogła być uznana za podmiot wyspecjalizowany w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Jeśli więc uznać, że w składzie gminnych komisji będą osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, to pojawia się dalsze pytanie, czy przeszkolenie to istotnie daje odpowiednie merytoryczne przygotowanie do konstruowania opinii we wskazanym wyżej zakresie. Nie ma normatywnie określonych standardów takiego szkolenia. Za pewien punkt odniesienia w tej materii można przyjąć starannie przygotowany przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ramowy program podstawowego szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych³⁴. Program tego szkolenia przewiduje sześć głównych bloków tematycznych, na które łącznie przeznaczono 53,5 godziny. W ramach bloku dotyczącego zagadnień prawnych (łącznie 7 godzin) na temat „Uchwały w sprawie ograniczenia dostępności alkoholu w gminach” w programie tym przewidziano 1 godzinę szkolenia³⁵. Jeśli zważyć, że choćby badanie sposobu mierzenia odległości między obiektem chronionym a wskazanym we wniosku o wydanie zezwolenia punktem sprzedaży może nastroczać gminnej komisji trudności, to są podstawy do formułowania wątpliwości na temat jej wyspecjalizowania w tym zakresie.

Wątpliwości dotyczące kwalifikacji gminnej komisji pojawiają się też na gruncie tej części opinii, w której gminna komisja odnosi się do oceny wniosku przez pryzmat uchwały rady gminy ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Sformułowanie tej części opinii przez gminną komisję wymaga oparcia się na danych dotyczących liczby wydanych przez wójta zezwoleń. Tylko na tej podstawie gminna komisja może wskazać, czy wydanie wnioskowanego zezwolenia nie wykracza poza ustaloną przez radę gminy maksymalną liczbę zezwoleń. Zważyć więc trzeba, że formułuje tę część opinii w opar-

³³ Takie stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku WSA w Łodzi z dnia 12 maja 2009 r., sygn. III SA/Łd 74/09, Lex nr 515022.

³⁴ *Rozwiązywanie problemów alkoholowych w gminie – ramowy program szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2016, parpa.pl/images/file/szkolenia_srodek_09_06.pdf (6.05.2021).

³⁵ *Ibidem*, s. 23.

ciu o dane, którymi pierwotnie dysponuje organ zezwalający, a o które gminna komisja musi dopiero wystąpić³⁶. Trudno znaleźć uzasadnienie dla tak sformułowanego współdziałania w procesie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które charakteryzuje fasadowość, bo gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych to ani podmiot dysponujący legitymacją społeczną, ani też podmiot profesjonalny w zakresie przedmiotowej opinii.

Mimo świadomości kontrowersyjności tej kwalifikacji do szeroko rozumianego współdziałania w procesie budowania podstaw prawnych legalnej sprzedaży napojów alkoholowych można też zaliczyć oparcie prawa do legalnej sprzedaży napojów alkoholowych w miejscach znajdujących się pod zarządem wojskowym lub jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych na dwóch podstawach konstruowanych przez dwa odrębne podmioty: na podstawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a ponadto na podstawie zgody organów wojskowych³⁷ lub resortu spraw wewnętrznych³⁸. Nie jest to klasyczne współdziałanie charakteryzujące się bezpośrednimi kontaktami między jego podmiotami, istnieniem między nimi zależności funkcjonalnej. Odrębność tej więzi polega na braku jakiegokolwiek formy współpracy na etapie prowadzenia postępowania w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych³⁹ oraz na braku jakiegokolwiek zależności między tym zezwoleniem a zgodą, których wydanie wymaga też uwzględnienia odmiennych perspektyw, cywilnej i „mundurowej”. Mamy tu jednak do czynienia ze swoistym polem współdomeny organu samorządu gminy i organów wojskowych lub resortu spraw wewnętrznych, których działania – choć jak wyżej wskazano odrębne – ostatecznie służą przeciwieństwu wspólnej sprawie, jaką jest zdecydowanie o dopuszczalności sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w miejscach

³⁶ W doktrynie już dawno pisano: „skoro organem zezwalającym, orzekającym o wygaśnięciu zezwolenia oraz o jego ewentualnym cofnięciu jest wójt (burmistrz, prezydenta miasta), to ten organ ma wiedzę na temat aktualnego stanu wykorzystania limitu punktów sprzedaży (...). Nie bardzo więc wiadomo, z jakich przyczyn gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych miałaby na użytek organu zezwalającego wypowiadać się i to w drodze opinii na temat wykorzystania limitu przewidzianego aktem prawa miejscowego”. R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości...*, s. 203.

³⁷ Zarządzenie nr 31/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie określenia organów wojskowych właściwych do wyrażania zgody na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w miejscach znajdujących się pod zarządem wojskowym (Dz. Urz. MON poz. 287).

³⁸ Zarządzenie nr 38 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2005 r. w sprawie podmiotów wyrażających zgodę na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w miejscach znajdujących się pod zarządem jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji (Dz. Urz. MSWiA nr 14, poz. 50 ze zm.).

³⁹ Problem ten wyraźnie dzieli przedstawicieli doktryny. I. Niżnik-Dobosz uznaje, że zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych nie jest wydawane we współdziałaniu organu zezwalającego z organem wojskowym lub resortu spraw wewnętrznych. Por. I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu...*, s. 277–278. Inaczej zaś R. Sawuła, który jednoznacznie stwierdza, że wydanie zgody przez organ wojskowy lub organ resortu spraw wewnętrznych musi nastąpić przed udzieleniem zezwolenia. R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości...*, s. 216.

znajdujących się pod zarządem wojskowym lub jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych lub o jej niedopuszczalności. Ani samo zezwolenie, ani zgoda nie daje bowiem podstawy legalnej sprzedaży napojów alkoholowych we wskazanych miejscach. Dopiero oba te akty łącznie dają taką podstawę.

Podsumowanie

Ogromna waga zadań podejmowanych przez gminy w sferze władczej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i ich przesądające znaczenie dla kształtu modelu ograniczania dostępności alkoholu w gminie sprawiają, że powinny być one realizowane przy użyciu zarówno szerokiej (uzyskiwanej przy zaangażowaniu w procesach decyzyjnych innych niż organ decyzyjny podmiotów), jak i głębokiej perspektywy (uzyskiwanej dzięki włączeniu w proces decyzyjny podmiotów działających na mniejszym niż organ decyzyjny obszarze czy też obejmujących zainteresowaniem węższy niż organ decyzyjny zakres spraw). Instrumentem uzyskania tej perspektywy jest współdziałanie, co – generalnie rzecz ujmując – ustawodawca dostrzegł i unormował w ustawie alkoholowej, lokując je m.in. w szeroko rozumianej sferze decyzyjnej obejmującej zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa. Na podkreślenie zasługuje też dostrzeżenie przez ustawodawcę poza ustawą alkoholową szerszego zagadnienia, jakim jest potrzeba współdziałania w procesie stanowienia prawa miejscowego z działającymi w gminach, powiatach i województwach organizacjami pozarządowymi lub radami działalności pożytku publicznego. Wyrazem uznania wagi tego współdziałania jest przyznanie mu obligatoryjnego charakteru – akty podjęte z pominięciem współdziałania są obwarowane sankcją nieważności. Wyjątek na tym tle stanowi jedynie mająca fakultatywno-obligatoryjny charakter obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym.

Zadowolenie z uwzględnienia w ustawie alkoholowej współdziałania słabnie, gdyż poczyniona wyżej analiza regulacji prawnej przewidzianych form tego współdziałania dostarcza wielu krytycznych uwag.

Można powiedzieć, że we wprowadzaniu w ustawie alkoholowej instytucji współdziałania w procesie stanowienia prawa w gminach najpierw obserwujemy daleko posuniętą ostrożność, a po dalszych 25 latach – niekonsekwencję. W 1993 r.⁴⁰ wraz z wyposażeniem rad gmin w uprawnienia prawotwórcze w zakresie ustalania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zostało też w ustawie alkoholowej unormowane współdziałanie w procesie stanowienia prawa miejscowego w tym przedmiocie polegające

⁴⁰ Ustawa z dnia 17 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (Dz.U. nr 40, poz. 184).

na obowiązku zasięgnięcia przez radę gminy przed podjęciem uchwały opinii właściwych dowódców garnizonów. Ten wąski zasięg współdziałania wynikał z tego, że obejmował proces podejmowania uchwał dotyczących tylko miejscowości, w których są rozmieszczone jednostki wojskowe. Natomiast w szerszym zakresie współdziałanie w procesie prawotwórczym zostało przewidziane dopiero w 2018 r.⁴¹, gdy na radę gminy nałożony został obowiązek zasięgnięcia opinii jednostki pomocniczej gminy przed podjęciem uchwał w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy lub odrębnie dla jej poszczególnych jednostek pomocniczych, w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz w sprawie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Unormowanie współdziałania w powyższym zakresie nie jest wolne od wad. Dodatkowo współdziałanie polegające na obowiązku zasięgnięcia przez radę gminy opinii jednostki pomocniczej gminy nie ma powszechnego zastosowania w procedurze prawotwórczej gminy. Z powodów trudnych do uzasadnienia nie ma ono zastosowania w procedurze wprowadzania przez radę gminy w drodze uchwały w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwa od ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeśli organ ten uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Współdziałanie nie jest też przewidziane w procedurze wprowadzania przez radę gminy w innych niewymienionych ustawowo miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Redakcja ustawowych podstaw prawnych współdziałania w procesie stanowienia prawa również rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Poza ustawą alkoholową, w u.d.p.p., przewidziane jest w procesie stanowienia prawa miejscowego współdziałanie w postaci opiniowania projektów uchwał rad gmin dotyczących przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom przez właściwe rzeczowo organizacje pozarządowe lub rady działalności pożytku publicznego. Współdziałanie to jest możliwe jedynie pod warunkiem, że te podmioty w gminie działają lub zostały w niej utworzone. Z uwagi na odmienny status jednostek pomocniczych gminy oraz organizacji pozarządowych lub rad działalności pożytku publicznego ich udział w procedurze prawotwórczej gminy nie jest alternatywny, ale kompensacyjny.

Inaczej rzecz się ma ze współdziałaniem, które ma swoje stałe miejsce w procedurze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Najwyraźniej ustawodawca jest niezmiennie przekonany o potrzebie współdziałania w tym przedmiocie. Instytucja ta była już bowiem przewidziana w ustawie alkoholowej w jej pierwotnym brzmieniu i wymagała wówczas od wojewody (prezydenta miasta wojewódzkiego) przed wydaniem zezwolenia zasięgnięcia opinii odpowiednich komisji rady

⁴¹ 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. 2018, poz. 310).

narodowej stopnia wojewódzkiego oraz organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Następnie w ramach nowelizacji z 1993 r. uwzględniającej zmiany ustrojowe (reaktywowanie samorządu terytorialnego) współdziałanie wymagało od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed wydaniem zezwolenia zasięgnięcia opinii zarządu gminy. Obecny kształt współdziałania w przedmiocie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych został określony przy okazji nowelizacji z 2002 r. podyktowanej przede wszystkim zmianą modelu organu wykonawczego gminy. Na przestrzeni lat w ustawowym kształcie współdziałania w procesie wydawania decyzji wprowadzano więc zmiany będące konsekwencją dokonujących się przekształceń ustrojowych. Z oczywistych powodów zmieniały się organy zezwalające oraz po części podmioty współdziałające. Natomiast w kreowaniu tych drugich podmiotów nie ma takich oczywistych powodów, wyraźnie widoczny jest automatyzm legislacyjny. Najwyraźniej ustawodawca nie stawiał sobie pytania o funkcję tego współdziałania. Nie rozważał, czy idzie tu o uspołecznienie, czy też o zapewnienie większej fachowości. Zmiany dotyczące roli uczestników współdziałania, czyli organu zezwalającego (jego związania opinia) i podmiotów współdziałających (*de facto* współdecydujących), zmiana charakteru formy współdziałania (współdecydowanie) przy niezmienionej nazwie (opinia) dowodzą pewnego schematyzmu ustawodawcy, braku namysłu przy jednoczesnym braku jasnej wizji instytucji współdziałania w procesie stosowania prawa.

Podsumowując, dobrze się stało, że w realizacji zadań gmin służących ograniczeniu dostępności alkoholu, wykonywanych w formach władczych, polegających na stanowieniu i stosowaniu prawa, przewidziano w ustawie alkoholowej instytucję współdziałania, jednak jej regulacje wymagają daleko idących zmian. Te zmiany powinny być poprzedzone dyskusją doktrynalną nad jej optymalnym kształtem.

Bibliografia

- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym–Lublin 1996.
- Jaworska-Dębska B., *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego w przedmiocie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.
- Kasiński M. [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Lang J.M., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985.
- Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym–Lublin 1996.
- Martysz C. [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz Warszawa 2021.
- Niżnik-Dobosz I. [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020.

- Niżnik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Olejniczak-Szałowska E., *Współdziałanie państwowych jednostek organizacyjnych jako instytucja prawna*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 1.
- Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym–Lublin 1996.
- „Problemy Rad Narodowych” 1988, nr 70.
- Rozwiązywanie problemów alkoholowych w gminie – ramowy program szkolenia dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2016, parpa.pl/images/file/szkolenia_srodek_09_06.pdf (6.05.2021).
- Sawuła R., *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2003.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Streszczenie

Ogromna waga zadań podejmowanych przez gminy w sferze władczej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i ich przesądające znaczenie dla kształtu modelu ograniczania dostępności alkoholu w gminie sprawiają, że powinny być one realizowane przy użyciu zarówno szerokiej, jak i głębokiej perspektywy. Instrumentem uzyskania tej perspektywy jest współdziałanie, co ustawodawca dostrzegł i unormował w ustawie alkoholowej, lokując je m.in. w szeroko rozumianej sferze decyzyjnej obejmującej zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa. Jednak analiza regulacji prawnej przewidzianych w ustawie alkoholowej form tego współdziałania dostarcza wielu krytycznych uwag. Uwagi krytyczne dotyczące ustawowej regulacji instytucji współdziałania w procesie stanowienia prawa w gminach wskazują na mankamenty, które można korygować w ramach nowelizacji. Natomiast ocena prawnej regulacji współdziałania w procedurze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest jednoznacznie negatywna. Zastąpienie jej nową regulacją powinno być oparte na jej jasnej wizji.

Słowa kluczowe: gmina, alkohol, współdziałanie

PLACE AND ROLE OF COMMUNES' COOPERATION IN THE AUTHORITY SPHERE TO COUNTERACT ALCOHOLISM

Summary

The great importance of the tasks undertaken by communes in the sphere of authority in the field of counteracting alcoholism and their decisive importance for the shape of the model of limiting the availability of alcohol in the commune mean that they should be implemented using both a broad and deep perspective. The instrument for obtaining this perspective is cooperation, which was noticed by the legislator and regulated in the Alcohol Act, placing it among others. in the broadly understood decision-making sphere, including both the making and the application of law. However, the analysis of the legal regulations of the forms of this cooperation provided for in the Alcohol Act provides many critical remarks. Critical remarks on the statutory regulation of the institution of cooperation in the law-making process in communes indicate shortcomings that can be corrected under the amendment. However the assessment of the legal regulation of cooperation in the procedure of issuing permits for the sale of alcoholic beverages is clearly negative. Its substitution by a new regulation should be based on its clear vision.

Keywords: commune, alcohol, cooperation