

Marek Lewicki

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-8349-2375

WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE STOSOWANIA PRAWA – KRYTYCZNIE O REGULACJACH OBOWIĄZUJĄCYCH W ZAKRESIE WYDAWANIA ZEZWOLEŃ NA SPRZEDAŻ NAPOJÓW ALKOHOLOWYCH

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że względ na szereg fundamentalnych zasad odnoszących się do działalności administracji publicznej, w szczególności zasad efektywności, sprawności czy też demokratyzacji, a także formułowane przy wykorzystaniu tych samych terminów nadzieje i oczekiwania przed nią stawiane sprawiają, iż współczesna administracja, wykonując powierzone jej zadania oraz kompetencje, w istotnym zakresie nie jest w stanie realizować ich bez podejmowania przybierającego różne formy współdziałania z innymi podmiotami – zarówno innymi podmiotami administrującymi, jak i podmiotami spoza struktury tej administracji (w tym spoza struktury władzy publicznej w ogóle). Uzasadnienie potrzeby (zasadności, konieczności) podejmowania tego współdziałania wiąże się przy tym z wieloma względami. Pomijając z oczywistych powodów ich szczegółową charakterystykę, wspomnieć tylko można, iż – najogólniej rzecz ujmując – do najważniejszych zaliczyć można dążenie do zapewnienia optymalnego standardu merytorycznego realizowanych zadań i kompetencji (co uzasadnia przede wszystkim wprowadzanie różnych form współdziałania z innymi podmiotami administrującymi), a także umożliwienie identyfikacji i uwzględniania stanowisk (opinii, oczekiwań, potrzeb itp.) wyrażanych przez podmioty administrowane (jednostki, ich grupy i organizacje), przekładające się na poziom akceptacji i legitymizacji podejmowanych przez administrację działań, a związane z wielce pożądaną w demokratycznym państwie prawnym demokratyzację i uspołecznienie procesów sprawowania władzy i administrowania¹.

¹ Na temat szeroko pojmowanego współdziałania w administracji por. M. Stahl, *Akty współdziałania (koordynacji)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 357–364. Na wspomniany aspekt

Zasygnalizowane uzasadnienie oraz walory szeroko ujmowanego współdziałania w procesach administrowania nie powinny jednak przesłaniać założenia, iż wykorzystywanie tych mechanizmów każdorazowo powinno być poprzedzone staranną analizą i oceną ich przydatności. Postawić można bowiem tezę, iż współdziałanie nie jest celem samym w sobie, ale podejmowane w szeroko pojmowanych procesach decyzyjnych, powinno przyczyniać się do optymalizacji ich sprawności (obejmującej również aksjologiczne uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej). W tym kontekście nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż nie ma potrzeby współdziałania, gdy określone zagadnienie (sprawa administracyjna) może zostać rozwiązane przez jeden organ ze względu na określony dla niego zakres zadań. W takiej sytuacji udział innych podmiotów powodowałby koszty społeczne i przedłużał czas niezbędny do podjęcia decyzji². Dlatego prawodawca, wprowadzając obowiązek współdziałania, bądź organy administracji publicznej decydujące o podjęciu współdziałania dopuszczonego przez prawodawcę powinny dokonywać rozstrzygnięć w tym zakresie po przeprowadzeniu swoistego bilansu korzyści i kosztów uwzględniającego wszelkie relewantne – z uwagi na wyżej wskazane wartości – uwarunkowania działalności administracji publicznej.

Obszarem działania organów administracji publicznej, w którym instytucja współdziałania znajduje zastosowanie, będąc jednocześnie relatywnie szczególnie sformalizowaną, jest wydawanie decyzji administracyjnych. Chodzi przy tym przede wszystkim o współdziałanie organów administracji publicznej w procesie wydawania tych decyzji³. Współdziałanie to może mieć charakter materialnoprawny lub procesowy⁴. Pierwsza forma jest związana z uzależnieniem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej od zajęcia stanowiska przez inny organ. Podstawą prawną takiego współdziałania jest przy tym przepis prawa materialnego, natomiast jego tryb określa art. 106 i 106a k.p.a. Jak wskazuje się w literaturze, skutkiem tej formy współdziałania jest to, że organ prowadzący postępowanie, z którym dochodzi do współdziałania, „nie ocenia wszystkich aspektów sprawy samodzielnie, lecz korzysta ze wsparcia innego organu, który powinien zbadać sprawę pod określonym w przepisach kątem i w stosownej formie

uspołecznienia procesów administrowania w kontekście wydawanych przez organy administracji publicznej decyzji administracyjnych zwraca uwagę: B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. Jamróz, Białystok 1997, s. 113.

² J. Chlebny, *Przyczyny współdziałania organów administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 1: *Prawne formy działania administracji*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan, Lex/el. 2018.

³ Z uwagi na przedmiot opracowania poniższe uwagi dotyczą decyzji wydawanych w tzw. ogólnym postępowaniu administracyjnym uregulowanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735, dalej: k.p.a.).

⁴ B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 83–84.

sformułować swoje stanowisko”⁵. Z takiego współdziałania wynika obowiązek organu współdziałającego do wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy w określonym zakresie, którym już nie zajmuje się organ załatwiający sprawę⁶. Z kolei współdziałanie procesowe odnosi się do problematyki ustalania stanu faktycznego przez organ administracji publicznej, który jest właściwy do rozpoznania sprawy. Dochodzi do niego przede wszystkim w przypadkach, gdy organ administracji udziela pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.) albo na żądanie organu prowadzącego postępowanie przedstawia dokument, jego odpis lub wyciąg (art. 76a § 1 k.p.a.).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena zasadności wprowadzenia i potrzeby utrzymywania przewidzianej w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ formy współdziałania materialnego przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych polegającego na wynikającym z art. 18 ust. 3a ustawy uwarunkowaniu wydania takiego zezwolenia uzyskaniem przez organ zezwalający 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 ustawy. Przy czym tezę, której weryfikacja stanowić będzie przedmiot rozważań, jest przekonanie, że *de lege lata* wspomniana regulacja nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia i powinna zostać uchylona jako niepotrzebnie komplikująca postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia, nie wnosząc w kontekście wskazanych wyżej walorów uzasadniających wprowadzanie instytucji współdziałania w zasadzie żadnych korzyści. Ograniczone ramy opracowania wykluczają przy tym wyczerpującą analizę wszystkich aspektów podjętego problemu, dlatego uwaga skupiona zostanie na zasygnalizowaniu najważniejszych zdaniem autora argumentów związanych ze wskazanym celem artykułu.

Reglamentacja sprzedaży napojów alkoholowych

Zważywszy na cele, do których realizacji przyczyniać się mają działania organów administracji publicznej podejmowane na podstawie ustawy⁸, za jedno z podstawowych zadań służących ich realizacji uznane zostało ograniczenie dostępności

⁵ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 217.

⁶ J. Chlebny, *Rodzaje współdziałania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 1: *Prawne formy działania administracji*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan, Lex/el. 2018.

⁷ Dz.U. 2019, poz. 2277 ze zm. (dalej: ustawa).

⁸ Cele te wynikają przede wszystkim z art. 1 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania 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 powstawaniu i usuwania

alkoholu (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy). Nie ulega przy tym wątpliwości, że do najważniejszych rozwiązań przyjętych w ustawie, w oparciu o które zadanie to jest realizowane, należy poddanie reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Podkreślić przy tym trzeba, iż zasadniczy wpływ na faktyczny wymiar skutków tej reglamentacji, a tym samym stopień realizacji celów ustawy, mają organy samorządu gminnego realizujące przyznane im w tym zakresie kompetencje.

Wspomnianym sposobem reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych jest wprowadzony w art. 18 ust. 1 ustawy wymóg uzyskania zezwolenia na taką sprzedaż. Zgodnie z tym przepisem 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. Dodać należy, że poza wynikającym z tego przepisu zróżnicowaniem przedmiotu wymaganego zezwolenia ze względu na miejsce spożywania sprzedawanych napojów alkoholowych (w miejscu sprzedaży oraz poza miejscem sprzedaży) ustawodawca zróżnicował przedmiot wydawanych zezwoleń także z uwagi na zawartość alkoholu w napoju alkoholowym. W świetle art. 18 ust. 3 ustawy zezwolenia, o których mowa w ust. 1, 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 alkoholu⁹.

Z uwagi na przedmiot opracowania szczególne znaczenie przypisać należy wskazaniu przesłanek, od spełnienia których ustawodawca uzależnił wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Rekonstrukcji części z nich dokonać można w oparciu o regulacje zawarte w art. 18 ustawy. W tym kontekście wskazać należy z jednej strony na treść ust. 6 tego przepisu, zgodnie z którym do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, oraz decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie

następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

⁹ Na marginesie tylko – z uwagi na wyłączenie konieczności stanowiącego przedmiot opracowania wymogu uzyskania opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych – wspomnieć należy o szczególnych z uwagi na ich przedmiot zezwoleniach wydawanych na podstawie art. 181 ustawy – jednorazowych zezwoleniach sprzedaż napojów alkoholowych wydawanych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych (ust. 1), a także zezwoleniach wydawanych na okres do 2 lat przedsiębiorcom, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta w oparciu o zawartą z nim umowę (ust. 4).

żywności i żywienia. Skutki prawne tych czynności prawnych rozpatrywać należy w kontekście materialnych przesłanek dopuszczalności wydania wnioskowanego zezwolenia¹⁰. Przede wszystkim jednak wydawanie przedmiotowych zezwoleń uwarunkowane zostało – jak już wspomniano – wynikającym z art. 18 ust. 3a uzyskaniem 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.

W kontekście ustawowo określonego przedmiotu opinii wydawanej na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy konieczne jest podkreślenie, iż w istocie realny wymiar ograniczania dostępności alkoholu w drodze reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych, a tym samym stopień realizacji celów ustawy, determinowany jest przede wszystkim treścią aktów prawa miejscowego wydawanych przez rady gmin na podstawie upoważnień prawotwórczych zawartych w art. 12 ustawy. Zważywszy, że treść tych aktów stanowi podstawę i punkt odniesienia dla wyrażenia opinii koniecznej dla wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wskazać należy na ich przedmiot. Stosownie do treści tych upoważnień przedmiotem tych aktów jest:

- po pierwsze – uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 1 – ustalenie maksymalnej liczby 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,
- po drugie – uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 2 w zw. z ust. 1 – ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń, o której mowa w ust. 1, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy,
- po trzecie – uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 3 – ustalenie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,

¹⁰ Wskazać przy tym należy na niejednorodność poglądów w zakresie procesowych uwarunkowań weryfikacji spełnienia tych przesłanek. Z jednej strony wyrażane jest stanowisko, iż w przypadku niedopełnienia obowiązku dołączenia tych dokumentów do wniosku organ powinien wezwać wnoszącego podanie – na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. – do usunięcia tego braku w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie go spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Tak: G. Krawiec, *Zgoda właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku mieszkalnego wielorodzinnego jako warunek uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2007 r., III SA/GI 1477/06*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 5 s. 72–79. Z drugiej zaś strony wskazuje się, że niezłożenie wymaganych dokumentów (pogląd ten został wyrażony w odniesieniu do zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku wielorodzinnego) skutkować powinno wezwaniem wnioskodawcy do uzupełnienia w wyznaczonym terminie brakującej zgody pod rygorem odmowy udzielenia zezwolenia. Tak: A. Ostapski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II GSK 1315/12*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4, s. 86–89.

- po czwarte – uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 4 – ustalenie dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży¹¹.

Określając walor prawny regulacji zawartych w tych uchwałach¹² w kontekście przesłanek wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, uwzględniając wskazany w przepisach upoważniających przedmiot regulacji tych uchwał, stwierdzić należy, iż nie powinna budzić wątpliwości teza o kwalifikacji ich jako dopełniających katalog materialnych przesłanek wydawania tych zezwoleń w tym znaczeniu, że określone zezwolenie może zostać wydane tylko wtedy, gdy nie został jeszcze wyczerpany określony w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 lub ust. 2 limit możliwych do wydania zezwoleń określonego rodzaju oraz gdy sprzedaż napojów alkoholowych będzie następowała w miejscu usytuowanym zgodnie z zasadami ustalonymi w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy.

Wyrażanie opinii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałami rady gminy *de lege lata* – wybrane zagadnienia

Ograniczając się do czasu, w którym wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pozostaje w kompetencji wójtów¹³, podkreślić należy, iż w początkowym okresie analizowana instytucja współdziałania nie występowała. Do 18 czerwca 1993 r. ustawa nie uzależniała wydania zezwolenia od zajęcia stanowiska przez inny organ. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z ówczesną treścią art. 18 ust. 1 zezwolenia te mogły być wydawane przez wójtów w granicach liczby punktów sprzedaży ustalonej dla danego województwa zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy.

Istotna zmiana w tym zakresie nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴. Z jednej strony bowiem rady gmin uzyskały kompetencje

¹¹ Uchwały w tym przedmiocie – zważywszy na treść art. 18 ust. 3a ustawy – nie mają jednak znaczenia dla spraw wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

¹² Są to oczywiście uchwały będące aktami prawa miejscowego, a zatem źródłami prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

¹³ W pierwotnej wersji ustawy zezwolenia te wydawali wojewodowie (prezydenci miast stopnia wojewódzkiego) po zasięgnięciu opinii odpowiednich komisji rad narodowych stopnia wojewódzkiego oraz organizacji społecznych, o których mowa w art. 1, w granicach liczby punktów sprzedaży ustalonej dla danego województwa (miasta stopnia wojewódzkiego) zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy. Przejście kompetencji w tym zakresie w ręce wójtów nastąpiło 27 maja 1990 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198).

¹⁴ Dz.U. nr 40, poz. 184. Ustawa ta weszła w życie 19 czerwca 1993 r.

do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania, w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy, dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, a także określania, w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 12 ust. 2, zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Z drugiej zaś strony zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 18 ust. 1 sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydawanego przez właściwego wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Podkreślić przy tym należy, że ustawodawca w żaden sposób nie określił przedmiotu opinii wydawanej przez zarząd gminy. Jednocześnie konieczność uwzględnienia rozwiązań normatywnych podejmowanych przez organy stanowiące gmin na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy znalazła odzwierciedlenie w treści art. 18 ust. 2 i 3. Zgodnie z nimi: po pierwsze – zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży mogły być wydawane w granicach liczby punktów sprzedaży ustalonej przez radę gminy zgodnie z art. 12 ust. 1 (ust. 2), po drugie zaś – zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydawane być mogły tylko dla placówek, których usytuowanie odpowiada zasadom określonym przez radę gminy zgodnie z art. 12 ust. 2 (ust. 3). Antycypując dalsze rozważania, podkreślić należy, iż w związku z tak ukształtowanymi regulacjami w tym okresie organ wydający zezwolenie (wójt) we własnym zakresie i w ramach samodzielnie prowadzonych czynności dowodowych oraz interpretacji relewantnych aktów normatywnych ustalał dopuszczalność wydania wnioskowanego zezwolenia z uwagi na uwarunkowania wynikające z aktów wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy.

Zmianę, która w kontekście problematyki współdziałania organów przy wydawaniu przedmiotowych zezwoleń wprowadziła model obowiązujący obecnie, wywołało wejście w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵. Utrzymując konieczność uzyskania stanowiska innego organu przed wydaniem zezwolenia, ustawodawca w miejsce nieograniczonej przedmiotowo opinii zarządu gminy wprowadził – jako warunek wydania zezwolenia – wymóg uzyskania pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy. Jednocześnie w związku z nadaniem całkowicie nowej treści ust. 2 i 3 art. 18 zniesiono wskazane wyżej regulacje *expressis verbis* warunkujące dopuszczalność wydawania zezwoleń treścią aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy.

Jak wspomniano, ukształtowany ustawą z 30 sierpnia 2002 r. model współdziałania nie został w późniejszym czasie zmieniony. Niezależnie jednak od tego,

¹⁵ Dz.U. nr 10, poz. 9. Ustawa ta weszła w życie 9 listopada 2002 r.

że z tego punktu widzenia nie miało to w moim przekonaniu żadnego znaczenia dla jego kształtu i oceny, nie sposób nie przywołać zmiany, która ostatecznie ukształtowała i dopełniła materialnoprawne uwarunkowania wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz współdziałania organów w tym zakresie. Chodzi tu o zmianę dokonaną przepisami ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁶. W analizowanym zakresie regulacji dokonała ona istotnej modyfikacji treści art. 12 ustawy, odmieniając określając przedmiot kompetencji prawotwórczych rad gmin i ustalając go w kształcie wskazanym już wcześniej w tym opracowaniu¹⁷. W ten sposób zmianie uległa treść przesłanki wydawanych zezwoleń oraz punkt odniesienia (podstawa, wzorzec) opinii wydawanych na podstawie art. 18 ust. 3a przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁸. Sam mechanizm obowiązujący od 2002 r. nie został jednak zmieniony.

Wskazane wynikające z ustawy uwarunkowania prawne pozwalają bliżej przyrzeć się poszczególnym elementom tego mechanizmu.

Podmiot opiniujący – gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych

Podmiotem, od pozytywnej opinii którego ustawodawca uwarunkował wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: komisja). Już w tym miejscu podkreślić należy, iż bardzo skąpe regulacje zawarte w ustawie dotyczące tego podmiotu sprawiają istotne trudności w jednoznacznym określeniu jego statusu, zwłaszcza w kontekście ustrojowym. Punktem odniesienia ustaleń w tym zakresie jest przede wszystkim treść art. 4¹ ust. 3 ustawy. Zgodnie z nim wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Stosownie zaś do treści ust. 5 tego artykułu zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych

¹⁶ Dz.U. 2018, poz. 310. Ustawa weszła w życie 9 marca 2018 r.

¹⁷ Szerzej na ten temat np. M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4, s. 44–60.

¹⁸ W konsekwencji rozszerzenia prawotwórczych kompetencji rad gmin o przewidzianą w znowelizowanym art. 12 ust. 2 ustawy możliwość ustalania maksymalnej liczby zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy podstawą wyrażanych opinii jest również treść tych uchwał.

programach rozwiązywania problemów alkoholowych. W kontekście tych regulacji komisje kwalifikuje się jako obligatoryjny ustawowy organ pomocniczy gminy¹⁹ czy też organ samorządu gminnego²⁰. Nie uznając za konieczną bliższą analizę i rozstrzygnięcie tego problemu, stwierdzić należy, że wobec ustawowego przypisania komisji kompetencji do zajęcia stanowiska uzależniającego wydanie decyzji przez inny organ administracji publicznej nie ulega wątpliwości, iż ma ona status organu administracji publicznej w rozumieniu k.p.a., w szczególności zaś art. 106. Niezależnie od tego podnieść trzeba, iż bynajmniej niejednoznaczna jest procesowa kwalifikacja komisji z uwzględnieniem delimitacji organów administracji publicznej wynikającej z art. 5 k.p.a. Nie są one bowiem organem jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku – gminy) w kontekście literalnej wykładni art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.²¹ Jest to istotne o tyle, że w powszechnej i niekwestionowanej przez sądy administracyjne praktyce za organy wyższego stopnia od wydawanych w formie postanowień opinii komisji, a tym samym właściwe rzeczowo do rozpatrywania zażaleń na te postanowienia, uznawane są samorządowe kolegia odwoławcze – które zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. pełnią tę funkcję w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Przyjąć jednak należy, iż praktyka ta, znajdująca oparcie w funkcjonalnej wykładni wskazanych przepisów, uwzględniającej status ustrojowo-kompetencyjny i zakres działania komisji, jak również regulacji art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych²² uznana powinna być za zgodną z prawem. W konsekwencji – do czego przyjdzie jeszcze powrócić w tym opracowaniu – prowadzi to do powstania niestandardowej sytuacji, w której organem rozpatrującym środek prawny od postanowienia organu o kompetencjach szczególnych jest organ o kompetencjach ogólnych. Taka kwalifikacja komisji oraz samorządowego kolegium odwoławczego – oparta na ustawowo określonych zadaniach i kompetencjach tych organów – nie wydaje się

¹⁹ Tak: I. Skrzydło-Dobosz, komentarz do art. 41 [w:] M. Koszowski, I. Skrzydło-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2020.

²⁰ Tak: W. Maciejko, *Prawny status GKRPA* [w:] D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Lex/el. 2011, który odnosząc się do statusu komisji, stwierdza, że ewolucja rozwiązań dotyczących komisji utrzymała jej ustrojową pozycję jako samodzielnego organu gminy, odróżniając ją od komisji rady gminy. Niezależnie od tego poglądu stwierdzić należy, iż komisji w żaden sposób nie można kwalifikować jako organu gminy w znaczeniu *stricte* ustrojowym. W świetle bowiem art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.) organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta).

²¹ Zgodnie z nim organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu k.p.a. są organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie, marszałkowie województw oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

²² Dz.U. 2018, poz. 570. Zgodnie z nim samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

budzić wątpliwości. Dowodzi jednak, że wbrew – o czym niżej – nieznajdującym w moim przekonaniu oparcia w przepisach prawa poglądom wyrażanych w doktrynie, jakoby komisja była szczególnie predestynowana z uwagi na realizowane zadania i profil merytorycznych kompetencji jej członków²³ do wyrażania opinii w przedmiocie określonym w art. 18 ust. 3a ustawy, ustawodawca powierzył kompetencje w zakresie rozpatrywania zażaleń na wydawane przez nią postanowienia organowi niewyspecjalizowanemu w sprawach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Tryb i forma wyrażania opinii przez komisję

W praktyce, doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości teza o poddaniu formalnych aspektów współdziałania wprowadzonego w art. 18 ust. 3a ustawy regulacjom zawartym w art. 106 i 106a k.p.a. Istotą tego współdziałania jest bowiem uzależnienie wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) od zajęcia stanowiska przez inny organ (pozytywnej opinii komisji), co stanowi hipotezę przesądzającą o konieczności stosowania tych przepisów w odniesieniu do objętych przedmiotem zawartych w nich regulacji zagadnień. W związku z tym, że aspekty proceduralne wyrażania opinii przez komisję nie mają szczególnego znaczenia dla podjętego w opracowaniu problemu, ich bliższa charakterystyka zostanie pominięta. Powrócić należy jednak do kwestii dopuszczalności weryfikacji zajętego przez organ współdziałający stanowiska.

Jak wynika z art. 106 § 5 k.p.a., zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Przepis ten przesądza zatem o dopuszczalności weryfikacji stanowiska zajętego w trybie współdziałania materialnego przez organ wyższego stopnia. W przypadku opinii wydawanej przez komisję na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy w konsekwencji rozpatrzonego zażalenia organ ten (samorządowe kolegium odwoławcze) może wydać w postępowaniu zażaleniowym każdy rodzaj postanowienia wynikający z odpowiednio stosowanego w tym postępowaniu art. 138 k.p.a.²⁴ Na podkreślenie zasługuje, że w związku z tym i w kontekście braku przepisów wyłączających taką możliwość samorządowe kolegium odwoławcze może uchylić postanowienie komisji i we własnym zakresie wydać postanowienie w przedmiocie opinii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1–3 ustawy. Wskazanie na tę okoliczność nie ma przy tym na celu zanegowania

²³ Zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy w skład komisji wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

²⁴ Jego stosowanie następuje na zasadzie wynikającej z art. 144 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym zażaleń do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań. Sprawą objętą tym przepisem (nieuregulowaną w rozdziale o zażaleniach) jest kwestia postanowień wydawanych przez organ rozpatrujący zażalenie.

prawidłowości tego rozwiązania czy też podważenia merytorycznej zdolności samorządowych kolegiów odwoławczych do wydawania zgodnych z prawem reformacyjnych postanowień w przedmiotowych postępowaniach i merytorycznego orzekania w tych sprawach. Wręcz przeciwnie, służy podkreśleniu faktu, iż sam ustawodawca godzi się na to, że opinia warunkująca wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych może zostać wyrażona przez organ inny niż komisja (organ wyższego stopnia). Dodać można, że zważywszy na przedmiot opinii, niewymagający w mojej ocenie w żadnym stopniu wiedzy specjalnej z zakresu spraw profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, rozwiązanie to nie budzi zastrzeżeń. Jest natomiast wobec przekonania o możliwości, a nawet zasadności dokonywania właściwych merytorycznie ustaleń w zakresie objętym przedmiotem opinii przez organ wydający zezwolenie jednym z argumentów za zbędnością tego elementu w procedurze wydawania zezwoleń.

Przedmiot opinii

Analizowany przypadek współdziałania w procedurze wydawania decyzji – zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych charakteryzuje precyzyjne określenie przez ustawodawcę nie tylko formy zajęcia stanowiska przez komisję (opinia), ale również jej przedmiotu. Opinia komisji dotyczyć ma bowiem wyłącznie zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1–3. W tym kontekście nie powinno budzić wątpliwości, iż przedmiotem stanowiska zajmowanego przez komisję nie mogą być inne kwestie, co – poza stanowiącą podstawę wyrażenia opinii treścią art. 18 ust. 3a ustawy – wywodzić należy również z wynikającej z art. 6 k.p.a. zasady legalizmu oraz mieszczącego się w jej zakresie przedmiotowym statuowanym w art. 19 k.p.a. obowiązku organów administracji publicznej przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej²⁵. Wzgląd na ukształtowany treścią art. 18 ust. 3a ustawy przedmiot opinii skłania przy tym do wyrażenia kilku uwag.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zaopiniowaniu nie podlega ani wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, ani też projekt decyzji w tej sprawie. Ustalenia komisji, które winny znaleźć odzwierciedlenie w treści opinii, koncentrować się powinny wyłącznie na kwestii lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych, w którym wnioskodawca chce prowadzić sprzedaż. Wskazać przy tym trzeba, że zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 5 ustawy obligatoryjnym elementem wniosku o wydanie zezwolenia jest wskazanie adresu punktu sprzedaży. Jest to istotne o tyle, że już z tego powodu za nieznajdujące oparcia w przepisach ustawy należy uznać wyrażane niekiedy stanowisko, iż uzyskanie pozytywnej opinii obliguje organ zezwalający do wydania zezwolenia, uzasadniane

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 maja 2016 r., sygn. II GSK 2995/14, CBOSA.

odwołaniem się do tego fragmentu art. 18 ust. 3a, który stanowi, że „zezwolenia, o których mowa w ust. 3, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji”. Kategorie brzmienie tej wypowiedzi ustawodawcy w żaden sposób nie może prowadzić do wniosku, iż pozytywna opinia obliguje organ zezwalający do wydania zezwolenia. Wskazuje bowiem tylko na uwarunkowanie jej wydania uzyskaniem takiej opinii (w żaden sposób nie determinując pozytywnego dla wnioskodawcy sposobu rozstrzygnięcia sprawy) i wynikający z tego obowiązek uzyskania takiej opinii przed wydaniem decyzji w sprawie.

Kolejną kwestią, zasadniczo nie dostrzeganą tak w praktyce, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych oraz wypowiedziach doktryny, jest w moim przekonaniu niespójność określonego w art. 18 ust. 3a przedmiotu opinii z przedmiotem regulacji uchwał wskazanych w tym przepisie wynikającym z upoważnień zawartych w art. 12 ust. 1–3 ustawy. Niespójność ta dotyczy uwzględniania przez komisję przy wydawaniu opinii uchwał podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy, mocą których rady gmin określają maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta). Wszak uchwały te w żaden sposób nie normują kwestii lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych – a w taki właśnie sposób ustawodawca określił przedmiot opinii komisji – dlatego nie mogą być przedmiotem wypowiedzi (opinii) o zgodności z nimi lokalizacji punktu sprzedaży, którego adres wskazał wnioskujący o wydanie zezwolenia. Innymi słowy, stwierdzenie przez komisję w postępowaniu zmierzającym do wydania opinii na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy, iż wynikający z uchwały podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 dopuszczalny limit określonego rodzaju zezwoleń został wyczerpany, nie może być podstawą sensownej pod względem semantycznym opinii o niezgodności lokalizacji punktu sprzedaży, którego adres został wskazany we wniosku, z treścią tej uchwały.

Niezależnie od powyższego praktyka dowodzi, iż decydujące o rzeczywistym zakresie wyrażanych przez komisje opinii znaczenie przypisuje się wskazaniu w art. 18 ust. 3a uchwał wydanych na podstawie określonych w nim przepisów, nie zaś ograniczeniu stanowiska tego organu do kwestii lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W rezultacie sformułować można wniosek, że komisje faktycznie opiniują nie tyle zgodność lokalizacji wskazanego punktu sprzedaży z określonymi aktami prawa miejscowego, co dopuszczalność wydania przez wójta zezwolenia w kontekście regulacji prawnych zawartych w tych aktach.

Zasygnalizowanych wątpliwości nie budzi oczywiście wyrażanie przez komisje stanowiska uwzględniającego treść uchwał wydawanych na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy. Ustalanie w zawartych w nich regulacjach zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w oczywisty sposób obejmuje sprawy lokalizacji miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, w przedmiocie których wypowiadać ma się komisja. Przedmiot opracowania usprawiedliwia przy tym pominięcie szerszych rozważań dotyczących przedmiotu uchwał podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy. W tym kontekście – najogólniej rzecz ujmując – wskazać tylko należy, iż wiązany jest on oddaną w ręce organów

stanowiących gmin i niebudzącą wątpliwości, zważywszy na wskazane w ustawie cele, których realizacja jest obowiązkiem gmin, kompetencją do ustalania zasad dopuszczalnego usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zapobiegającego ich lokalizacji w nieakceptowanej z uwagi na wskazane cele ustawowe odległości od miejsc i obiektów, które ze względu na swój charakter oraz osoby w nich przebywające i z nich korzystające uzasadniają wprowadzenie tego rodzaju ograniczenia. W konsekwencji przedmiotem regulacji podejmowanych uchwał jest przede wszystkim wskazanie tych miejsc i obiektów (w praktyce określanych w tym kontekście miejscami i obiektami chronionymi), minimalnej odległości, w jakiej usytuowane mogą być w stosunku do nich miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, często również zasad mierzenia tej odległości. Przedmiot upoważnienia prawodawczego wyklucza przy tym normowanie w tych uchwałach innych spraw (np. zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych), natomiast względ na dyrektywę określoności regulacji prawnych nakazuje redagowanie tych uchwał w sposób precyzyjnie określający wprowadzane zasady²⁶.

Reasumując ten wątek, stwierdzić należy, iż w postępowaniu, którego przedmiotem jest zajęcie stanowiska w formie opinii komisji, przedmiotem ustaleń tego organu jest rozstrzygnięcie:

- czy ustalony uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 1 lub art. 12 ust. 2 limit zezwoleń w kategorii (rodzaju), o które ubiega się wnioskodawca, nie został wyczerpany oraz
- czy sprzedaż napojów alkoholowych w miejscu, którego adres został wskazany przez wnioskodawcę w złożonym wniosku, może się odbywać z uwagi za uwarnikowania wynikające z podjętej na podstawie art. 12 ust. 3 uchwały ustalającej zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Podkreślić należy, iż wydanie opinii pozytywnej jest możliwe pod warunkiem pozytywnych ustaleń komisji w obu wskazanych aspektach (ustawa nie przewiduje opinii kombinowanej – częściowo pozytywnej lub częściowo negatywnej)²⁷.

Wydaje się już nawet w świetle tej bardzo ogólnej i uwzględniającej podstawy ich wyrażania charakterystyki przedmiotu wydawanych w postępowaniach w sprawach zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych opinii komisji, że można podać w wątpliwość zasadność wprowadzenia tego rozwiązania. W moim przekonaniu bowiem w związku z tą formą reglamentacyjnych kompetencji organów gminy,

²⁶ Z tego względu za absolutnie niedopuszczalne uznać należałoby określanie kluczowych elementów tych regulacji z wykorzystaniem niejednoznacznych i wysoce ocennych sformułowań, wskazując np. że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych mogą być usytuowane w odpowiedniej (stosownej, właściwej, uwzględniającej realizację celów ustawy itp.) odległości od wskazanych w uchwale obiektów chronionych bądź też w równie niedookreślony sposób wskazując te obiekty (stanowiąc np., że są to miejsca i obiekty, w określonej odległości od których – z uwagi na ich charakter lub osoby na ich terenie przebywające i konieczność realizacji celów ustawy – nie mogą być lokowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych).

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2007 r., sygn. II GSK 387/06, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2018 r., sygn. III SA/Lu 267/18, CBOSA.

jaką jest reglamentacja sprzedaży napojów alkoholowych, na etapie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wydawania zezwoleń w tym zakresie w obowiązującym stanie prawnym nie ma już miejsca na podejmowanie rozstrzygnięć (w tym wyrażanie opinii) determinowanych celowościowo, tzn. uwarunkowanych potrzebą (obowiązkiem) realizacji celów ustawy, w szczególności zaś przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez ograniczenie dostępności alkoholu. Tego rodzaju działania i rozstrzygnięcia są podejmowane – co skądinąd oczywiste – w kontekście stanowiących na podstawie odrębnych kompetencji aktów normatywnych kształtujących prawne uwarunkowania wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przede wszystkim uchwał wydawanych na podstawie art. 12 ust. 1–3 ustawy, jak również gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, których postanowienia na mocy art. 12 ust. 7 ustawy muszą być uwzględniane w tych uchwałach. W konsekwencji to przede wszystkim w procedurach podejmowania tych aktów powinien być zagwarantowany udział podmiotów i osób dysponujących specjalistyczną wiedzą z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowym. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jako akty stosowania prawa wymagają od urzędników prowadzących postępowania administracyjne w tych sprawach przede wszystkim wiedzy i kompetencji prawniczych umożliwiających właściwą ocenę występujących w tych sprawach stanów faktycznych pod kątem wynikających z przepisów prawa przesłanek udzielania tych zezwoleń. Nie bez znaczenia jest przy tym zasadniczo niekwestionowana teza, że zezwolenia te mają walor decyzji związanych, wykluczając uznaniowość, w ramach której byłoby ewentualnie miejsce na uwzględnianie w kontekście faktycznych uwarunkowań konkretnej sprawy celów ustawy²⁸.

Zasygnalizowany wyżej pożądaný profil kompetencji, które powinny posiadać osoby związane z wydawaniem przedmiotowych zezwoleń, odnosi się także do kwestii wyrażania stanowiska w przedmiocie określonym w art. 18 ust. 3a ustawy. Wydaje się, że wiedza (nawet ekspercka) w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania problemom alkoholowym, którą w związku z art. 41 ust. 4 ustawy powinni dysponować członkowie komisji, w żadnym stopniu nie gwarantuje lepszego – w porównaniu z dokonywanym we własnym zakresie przez organ prowadzący postępowanie – standardu ustaleń w tej kwestii²⁹. Już chociażby z tego powodu

²⁸ O „ograniczonym zakresie uznania” decyzji wydawanych w tych sprawach mówi się przede wszystkim w kontekście przewidzianych w art. 18 ust. 3b ustawy sytuacji, w których liczba możliwych do wydania zezwoleń jest mniejsza od liczby ubiegających się o nie wnioskodawców. Zob. szerzej: I. Skrzydło-Dobosz, komentarz do art. 18 [w:] *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2020.

²⁹ Takie stanowisko wyraża R. Sawuła (zob. *Glosa do wyroku z 23 VI 2005, II SA/OP 83/04*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 114). Zob. też wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. II GSK 2019/09, CBOSA. Tezy tej nie podważa w moim przekonaniu fakt, iż w programach szkoleń dla kandydatów i członków komisji podejmowane są zagadnienia związane z prawnymi uwarunkowaniami reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych.

wprowadzenie konieczności uzyskiwania w tym zakresie opinii komisji nie wydaje się uzasadnione. Na *stricte* prawny (związany przede wszystkim z interpretacją regulacji zawartych w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1–3 ustawy oraz prowadzeniem postępowania wyjaśniającego) charakter problemów występujących w procedurze opiniowania prowadzonej przez komisje wskazuje praktyka oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. W kontekście uchwał ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych związane są one przy tym przede wszystkim z kwalifikacją konkretnych obiektów jako obiektów chronionych na gruncie tych uchwał oraz zasadami dokonywania pomiarów odległości wskazywanych w uchwałach. Jeszcze bardziej jest to widoczne w przypadku opiniowania dopuszczalności wydania zezwolenia z uwagi na ustalane uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 limity zezwoleń określonego rodzaju. Niezależnie od tego, że w tym aspekcie przedmiot postępowania i wyrażanej opinii w żaden sposób nie jest związany z zadaniowo-kompetencyjnym statusem komisji i jej członków, uzasadniając przekazanie jej tej sprawy, to wydanie opinii w tym zakresie skutkuje paradoksalną w swej istocie sytuacją konieczności podjęcia swoiście zwrotnego współdziałania na linii komisja–wójt (jako organ prowadzący postępowania główne), w którym komisja w celu wydania opinii musi uzyskać od wójta informacje na temat wydanych przez niego zezwoleń, aby następnie w wydanej przez siebie opinii stwierdzić, czy wynikający z przepisów powszechnie obowiązującego prawa limit zezwoleń został wyczerpany³⁰. Również w tym przypadku wymóg uzyskania opinii komisji nie ma w mojej ocenie uzasadnienia.

Charakter i moc wiążąca opinii komisji

Przedmiot i ograniczone ramy niniejszego artykułu uniemożliwiają szczegółową analizę zagadnienia mocy wiążącej opinii komisji. Zasygnalizowane zostaną tu jednak najważniejsze kwestie w tym przedmiocie. Przede wszystkim wskazać należy, że w wypowiedziach dotyczących przewidzianych w przepisach prawa i sformalizowanych w art. 106 i 106a k.p.a. rodzajach stanowisk, w których organy współdziałające wyrażają swoje stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez inny organ, dominuje pogląd, że opinia jest niewiążąca organ prowadzący postępowanie formą zajęcia stanowiska, której istotą jest znajdująca wyraz w formie postanowienia organu współdziałającego jego ocena faktów dokonana z użyciem

³⁰ Upraszczaając: aby wójt mógł wydać zezwolenie, musi uzyskać opinię komisji o niewyczerpaniu limitu, dla wydania której komisja musi uzyskać informację od wójta o liczbie wydanych zezwoleń (przy czym informacja ta stanowi w zasadzie jedyną okoliczność wymagającą ustalenia i wydania opinii w tym zakresie). Można postawić pytanie, dlaczego zatem sam wójt nie mógłby samodzielnie i wiążąco ustalić, czy limit nie został już wyczerpany ze skutkiem w postaci odmowy wydania kolejnego zezwolenia w przypadku wyczerpania tego limitu.

ustawowo określonych lub subiektywnych kryteriów³¹. Jednocześnie podkreśla się, iż niezależnie od ogólnej charakterystyki instytucji opinii analiza mocy wiążącej stanowiska zajętego w tej formie przez organ współdziałający musi być dokonywana z uwzględnieniem szczegółowych regulacji ustawowych. Okazać się bowiem może, że stanowisko zajęte w formie „definitywnie” niewiążącej opinii w świetle określonych rozwiązań prawnych będzie wiązało organ rozstrzygający.

W kontekście powyższego za co najmniej niejednoznaczny uznać należy walor opinii wydawanych przez komisje. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że wydanie zezwolenia uwarunkowane zostało uzyskaniem przez organ zezwalający pozytywnej opinii komisji, a nie po prostu opinii. W konsekwencji zważywszy na formułowane w tym kontekście – zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych – wypowiedzi za dominujące uznać można stanowisko, zgodnie z którym opinia wyrażona na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy ma dla organu wydającego zezwolenia charakter wiążący w tym znaczeniu, że nie może on we własnym zakresie dokonywać ze skutkiem prawnym ustaleń w zakresie objętym przedmiotem opinii³². W moim przekonaniu ustalenia w tym zakresie nie są jednak tak oczywiste i jednoznaczne. Ograniczając się wyłącznie do zasygnalizowania problemu, stwierdzić należy, że – w moim przekonaniu – odrębnie rozważać trzeba przypadki, w których komisja wydała opinię negatywną i opinię pozytywną.

W przypadku wydania przez komisję opinii negatywnej wójt nie może wydać wnioskowanego zezwolenia³³. Nie może też we własnym zakresie dokonywać czynności wyjaśniających oraz ustaleń w zakresie objętym opinią skutkujących podważeniem jej zasadności i w konsekwencji umożliwiających wydanie zezwolenia. W moim przekonaniu nie wynika to jednak z faktu, iż jest on związany wydaną przez komisję opinią negatywną w zakresie ustaleń faktycznych, interpretacji stosownych przepisów prawa czy wreszcie dokonanej subsumpcji, ale tym, że w toku postępowania nie uzyskano opinii pozytywnej, od czego art. 18 ust. 3a warunkuje wydanie zezwolenia. Nawet poprzedzone stosownymi czynnościami i znajdujące odzwierciedlenie w rzetelnym uzasadnieniu odmiennego stanowiska podważenie przez wójta opinii negatywnej nie wywołałoby bowiem skutku równoznacznego z ustawową przesłanką wydania zezwolenia, jaką jest „uzyskanie pozytywnej opinii”. Inaczej rzecz ujmując, z punktu widzenia komisji wydanie negatywnej opinii jest wyrazem przekonania, że lokalizacja punktu sprzedaży napojów alkoholowych jest niezgodna z uchwałami rady gminy. Natomiast z perspektywy wójta jako organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydanie przez komisje negatywnej opinii jest równoznaczne z nieuzyskaniem opinii pozytywnej i koniecznością wydania decyzji odmownej bez możliwości weryfikacji tej opinii.

³¹ Zob. np. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2021.

³² Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 maja 2011 r., sygn. III SA/Lu 506/10, CBOSA.

³³ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1037/18, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. II SA/Bd 1104/19, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 marca 2021 r., sygn. I SA/Sz 60/21, CBOSA.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku opinii pozytywnych. Tutaj teza o bezwzględnym związaniu wójta tego rodzaju opiniami w zakresie ustaleń objętych ich przedmiotem i ze skutkiem w postaci niedopuszczalności ich ewentualnej weryfikacji w postępowaniu głównym nie zasługuje na akceptację. W moim przekonaniu wójt może w przypadku uznania, że lokalizacja punktu sprzedaży jest niezgodna ze stosownymi uchwałami rady gminy, odmówić wydania wnioskowanego zezwolenia. Oczywiście ustalenia w tym zakresie muszą być poparte przeprowadzeniem stosownych czynności wyjaśniających i oceną zebranego materiału dowodowego oraz uzasadnieniem odmiennej niż przyjęta w opinii komisji oceny sprawy w objętym nią przedmiocie. W kontekście wyrażonego poglądu warto szerzej przytoczyć tutaj stanowisko, jakie zajął w tym względzie Naczelny Sąd Administracyjny w często przywoływanym przy okazji analiz przedmiotowego zagadnienia wyroku. Otóż wskazał on w nim: „W ocenie NSA, w niniejszej sprawie pozytywna opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy – co do zasady – wiąże organ orzekający w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Nie jest przez to możliwa odmowa wydania zezwolenia z tego i tylko tego powodu, że organ zezwalający inaczej ocenił zbadaną przez komisję i pozytywnie zaopiniowaną kwestię zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy (podobne stanowisko NSA wyraził już wcześniej w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II GSK 120/07). Zaznaczyć także należy, iż współczesny ciągły i dynamiczny rozwój różnych sfer życia społecznego powoduje, iż organy administracji publicznej muszą rozstrzygać coraz bardziej złożone sprawy administracyjne, co z kolei wymusza profesjonalizację i wyspecjalizowanie obrotu prawnego. W świetle tego, uzasadnione jest twierdzenie, iż określone części złożonej sprawy głównej, mogą zostać i w istocie zostają, przekazane do rozstrzygnięcia innym specjalistycznym organom, utworzonym właśnie w celu rozstrzygania szczególnych zagadnień. Prawidłowo więc twierdzi autor skargi kasacyjnej, że skoro ustawa przyznaje specjalnie utworzonej i wyspecjalizowanej jednostce gminnej (powołanej do zapewnienia prawidłowej profilaktyki antyalkoholowej i zwalczania problemów alkoholowych), uprawnienie do opiniowania zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z przepisami prawa miejscowego, to pozytywna opinia takiego organu ma istotne znaczenie w sprawie i nie może zostać – co do zasady – przez organ zezwalający pominięta (jest wiążąca). W określonych jednak przypadkach, nawet pomimo pozytywnej opinii komisji, organ może odmówić wydania zezwolenia. Odmowa taka nie może być jednakże uzasadniona samą niezgodnością lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, jako że kwestia ta została już rozstrzygnięta przez inny organ, w specjalnej procedurze. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie mogłaby być natomiast ewentualna jaskrawa niezgodność opinii z uchwałami rady gminy np. pozytywna opinia wskazuje na prawidłową odległość punktu sprzedaży od szkoły, zaś jest oczywiste, iż odległość ta nie mieści się w przewidzianych do tego granicach. Taka sytuacja nie występuje jednak w rozpoznawanej sprawie”³⁴.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2009 r., sygn. II GSK 219/09, CBOSA.

Ocena tego judykatu nie jest jednoznaczna. Z jednej strony – o czym była już mowa – trudno upatrywać uzasadnienie w przekazaniu komisjom analizowanych opinii względami profesjonalizacji i wyspecjalizowania obrotu prawnego. Po drugie, w sposób trudny do jednoznacznej oceny uznał Naczelny Sąd Administracyjny możliwość weryfikacji przez wójta ustaleń dokonanych w pozytywnej opinii komisji, z jednej strony dopuszczając taką możliwość, z drugiej zaś jednak ograniczając ją do sytuacji „jaskrawej niezgodności opinii z uchwałami rady gminy” i oczywistości błędnie dokonanych przez komisję ustaleń. Można postawić pytanie, co w sytuacji, w której niezgodność ta jest niewątpliwa, ale nie jaskrawa czy oczywista. Pozostawiając to pytanie bez odpowiedzi, stwierdzić należy, że przy założeniu właściwego ustalenia i oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy przez wójta w zakresie objętym przedmiotem opinii komisji za zgodną z prawem uznać należy wydaną przez ten organ decyzję o odmowie wydania wnioskowanego zezwolenia ze względu na niezgodność lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałami rady gminy wydanymi na podstawie art. 12 ust. 1–3 ustawy mimo wydania w tym przedmiocie pozytywnej opinii komisji³⁵. W moim przekonaniu pogląd ten z jednej strony nie pozostaje w sprzeczności z regulacjami ustawy, a z drugiej uwypukla charakter unormowań zawartych w aktach prawa miejscowego, stanowionych na podstawie wskazanych przepisów tej ustawy jako określających materialnoprawne przesłanki wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zważywszy zaś na wskazywaną już okoliczność, iż weryfikacja spełnienia tych przesłanek nie wymaga szczególnej wiedzy i kompetencji dostępnych członkom komisji, a nie pracownikom organu wydającego zezwolenia³⁶, stanowisko to nie rodzi zagrożeń z punktu widzenia zapewnienia merytorycznej poprawności załatwianych spraw.

Inne kwestie

Niezależnie od problemów, które bez względu na to, jaki podmiot dokonywałby w ich zakresie rozstrzygnięć – wójt czy komisja – powstawałyby w postępowaniach w sprawach wydawania zezwoleń w kontekście konieczności uwzględniania w nich postanowień uchwał podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1–3 ustawy, a które

³⁵ Pogląd ten znajduje też „ostrożną” akceptację w doktrynie. Podziela go chociażby A. Ostapski, który aprobując przytoczone wyżej stanowisko NSA, stwierdza: „Gdyby wola ustawodawcy było związanie organu wykonawczego gminy stanowiskiem gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, w każdym przypadku nie przydałby mu postaci opinii i nadałby mu np. formę uzgodnienia. Organ zezwalający w razie niepodzielenia pozytywnej opinii komisji rozwiązywania problemów alkoholowych musi jednak uzasadnić w sposób logiczny i poprzedzony wszechstronną oceną materiału dowodowego stanowisko inne od opinii organu współdziałającego”. Zob. A. Ostapski, *Opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałami rady gminy – charakter i granice przedmiotowe*, Lex/el. 2013.

³⁶ Można zaryzykować twierdzenie, iż z uwagi na ten aspekt bardziej predestynowani do dokonywania ustaleń w tym zakresie są pracownicy aparatu pomocniczego organu wykonawczego gminy.

– najogólniej rzecz ujmując – wiążą się z koniecznością dokonywania ich wykładni i określania w świetle jej rezultatów prawnie wiążących konsekwencji określonych stanów faktycznych³⁷ w tym zakresie (są to, rzecz można, problemy uniwersalne), wskazać można również i na takie, które uwarunkowane są przede wszystkim istnieniem analizowanej instytucji współdziałania skutkującej rozbiciem dokonywania ustaleń w zakresie spełnienia materialnych przesłanek na dwa postępowania – postępowanie główne oraz postępowanie w sprawie wydania opinii. Inaczej rzecz ujmując, są to problemy, które zasadniczo nie miałyby miejsca, gdyby rozbicia tego nie było. Przedmiotem poniższych uwag będzie przy tym przede wszystkim ich wskazanie, nie zaś szczegółowa analiza oraz proponowanie rozstrzygnięć w tym zakresie (wymagałoby to, jak się wydaje, odrębnego opracowania) mające na celu wzbogacenie argumentacji za wyrażoną w początkowej części opracowania tezą o zbędności tej instytucji w ustawie.

Podstawowym źródłem tych problemów jest scharakteryzowany wyżej przedmiot opinii wydawanych przez komisje, którym jest ocena dopuszczalności wydania zezwolenia ze względu na regulacje precyzyjnie określonych aktów prawa miejscowego. Rzecz w tym, że ocena ta dokonywana w wydawanym przez komisję postanowieniu powinna być podejmowana z uwzględnieniem stanu faktycznego istniejącego i stanu prawnego obowiązującego w dniu jego wydawania³⁸. Ten sam wymóg odnoszony jest także do wydawanych przez wójtów decyzji rozstrzygających co do istoty sprawy w przedmiocie wydawania zezwoleń. Zasadniczo nie zdarza się przy tym, że oba akty – postanowienie i decyzja – wydawane są w tym samym dniu³⁹. Względ na wskazany temporalny aspekt załatwiania tych spraw oraz niedającą się wykluczyć możliwość zmian stanu faktycznego lub prawnego w zakresie objętym przedmiotem opinii i stanowiącym podstawę wyrażonego stanowiska aktualnym czyni pytanie o wpływ tych zmian zaistniałych w okresie między wydaniem postanowienia przez komisję a wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie. Przykładowo jakie skutki wywoływać powinno dla toczącego się postępowania (po wyrażeniu opinii przez komisję) wejście w życie uchwały, w świetle której opinia powinna być zasadniczo inna (zmniejszono minimalną odległość od miejsc chronionych, zmniejszono limit zezwoleń) bądź też usytuowanie (zaistnienie)

³⁷ Problemy w tej kwestii, jak przekonuje praktyka, wynikają w dużej mierze z jakości prawodawstwa lokalnego w tym zakresie.

³⁸ Tak np. WSA w Rzeszowie w wyrokach z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. II SA/Rz 1266/17 i II SA/Rz 1267/17, CBOSA.

³⁹ Założenie to uzasadnione jest, poza względami praktycznymi, również względami prawnymi wyrażającymi się przede wszystkim w stanowisku, iż wydanie przez wójta decyzji może nastąpić dopiero wtedy, gdy postanowienie komisji w sprawie opinii stanie się ostateczne (zob. uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., sygn. OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. III SA/Wr 617/07, CBOSA). Ma to szczególne znaczenie w przypadku postanowień negatywnie opiniujących lokalizację punktu sprzedaży – decyzja w tych przypadkach będzie mogła być wydana dopiero po upływie terminu do wniesienia zażalenia bądź też utrzymania w mocy postanowienia przez samorządowe kolegium odwoławcze.

w odległości mniejszej od przewidzianej w uchwale określonego w niej rodzaju „miejsca chronionego”. Czy w takiej sytuacji wójt powinien ponownie zwrócić się do komisji o zajęcie stanowiska, czy we własnym zakresie ocenić wpływ tych zmian pod kątem dopuszczalności wydania zezwolenia, czy też – co jednak chyba należałoby *a priori* wykluczyć – zważywszy na dysponowanie ostateczną opinią, nie uwzględniać tych zmian w ogóle? W istocie rzeczy chodzi tutaj zatem o problem rozstrzygnięcia prawnych skutków swoiście rozumianego zdezaktualizowania się opinii komisji w toku postępowania głównego i przed wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie (problem ten może narastać w związku z przedłużającym się czasem jego prowadzenia, co może wynikać chociażby z przekazania sprawy wójtowi do ponownego rozpatrzenia przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.) wywołanego wspomnianymi zmianami stanu faktycznego lub prawnego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że problem i sposoby jego rozwiązania silnie uwarunkowane są poglądami na moc wiążącą wyrażanych przez komisję opinii.

Innym skutkiem rozbicia działań i rozstrzygnięć w przedmiocie dopuszczalności wydawania zezwoleń, tym razem wpływającym na dynamikę postępowań w sprawach wydawania zezwoleń i podejmowanie ostatecznych rozstrzygnięć w tych sprawach, jest istnienie odrębnych ścieżek ich weryfikacji. W konsekwencji zarówno w postępowaniu przed organem wyższego stopnia (przypomnieć należy, iż w stosunku do obu rodzajów rozstrzygnięć jest nim samorządowe kolegium odwoławcze), jak i przed sądem administracyjnym (oba rozstrzygnięcia podlegają kontroli sądów administracyjnych) nie ma możliwości całościowej oceny sprawy wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych uwzględniającej wszystkie materialnoprawne uwarunkowania jego wydawania. Jest to szczególnie widoczne w przypadku kwestionowania postanowień opiniujących przed organem odwoławczym czy sądem administracyjnym. Skutkuje to oczywiście niedopuszczalnością wydania decyzji w sprawie do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii (zaistnienia w obrocie prawnym ostatecznego postanowienia). Z kolei skuteczne zakwestionowanie decyzji (w postępowaniu odwoławczym czy sądowoadministracyjnym) może spowodować wskazany w poprzednim akapicie problem aktualności wydanej wcześniej opinii. W moim przekonaniu są to kolejne argumenty za weryfikacją analizowanych rozwiązań ustawy.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Podsumowując niniejsze rozważania, jeszcze raz wyrazić należy pogląd o zasadniczych trudnościach w identyfikacji korzyści wynikających z przewidzianej w art. 18 ust. 3 ustawy instytucji współdziałania. Zdając sobie w pełni sprawę z ewentualnego zarzutu subiektywnego i jednostronnego doboru i interpretacji argumentów, pozostaję przy tezie, że uwarunkowana wynikającym z tego przepisu zakresem opinia komisji oraz zasadniczo związany charakter wydawanych przez

wójtów decyzji w tych sprawach nie wnoszą do prowadzonych przez te organy postępowań głównych niczego, co uzasadniałoby dalsze funkcjonowanie opinii. W szczególności nie gwarantuje ona uspołecznienia tych postępowań. Nie wpływa również w moim przekonaniu na większy niż w sytuacji oceniania opiniowanych kwestii przez organ prowadzący postępowanie główne profesjonalizm ustaleń w tym zakresie. W konsekwencji niepotrzebnie tylko generuje wskazane wyżej problemy, a także rozprasza odpowiedzialność za realizację kompetencji w przedmiocie wydawania zezwoleń. W związku z powyższym jako wniosek *de lege ferenda* postulować można wyeliminowanie tej instytucji z procedury wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i powrót do rozwiązań obowiązujących w tym zakresie w latach 1993–2002, kiedy do wójtowie samodzielnie weryfikowali dopuszczalność wydawania zezwoleń z uwagi na obowiązujące ograniczenia wynikające z aktów prawa miejscowego. Odnosząc te regulacje do aktualnej treści upoważnień prawotwórczych, oznaczałoby to możliwość wydawania zezwoleń w granicach limitów wynikających z uchwał podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy oraz dla miejsc, których usytuowanie odpowiada zasadom ustalonym uchwałą podjętą na podstawie art. 12 ust. 3.

Niezależnie od powyższego postulować można wzmocnienie statusu kompetencyjnego komisji umożliwiającego realne wykorzystanie wiedzy, kompetencji i wrażliwości ich członków, w szczególności w drodze ustawowego zagwarantowania im udziału w kreowaniu podejmowanych na szczeblu samorządu gminnego aktów generalnych w zakresie realizacji celów ustawy i na podstawie zawartych w niej upoważnień (chodzi tu przede wszystkim o gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz akty prawa miejscowego wydawane na podstawie upoważnień zawartych w art. 12 ustawy) chociażby w postaci wymogu opiniowania projektów tych aktów przez komisje.

Bibliografia

- Chlebny J., *Przyczyny współdziałania organów administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 1: *Prawne formy działania administracji*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczyca, A. Matan, Lex/el. 2018.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo, administracja, obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. Jamróż, Białystok 1997.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017.
- Krawiec G., *Zgoda właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku mieszkalnego wielorodzinnego jako warunek uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Głosa do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2007 r., III SA/Gl 1477/06, „Finanse Komunalne” 2008, nr 5.*
- Lebowa D., Maciejko W., *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Lex/el. 2011.

- Lewicki M., *Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4.
- Ostapski A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II GSK 1315/12*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4.
- Ostapski A., *Opinia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałami rady gminy – charakter i granice przedmiotowe*, Lex/el. 2013.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2021.
- Sawuła R., *Glosa do wyroku z 23 VI 2005, II SA/OP 83/04*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1.
- Skrzydło-Dobosz I., Koszowski M., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2020.
- Stahl M., *Akty współdziałania (koordynacji) [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Streszczenie

Obowiązujące regulacje prawne normujące procedurę i przesłanki wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wymagają jako warunek wydania takiego zezwolenia uzyskania pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z określonymi uchwałami rady gminy. W ocenie autora artykułu, zważywszy na szereg okoliczności, przede wszystkim zaś przedmiot wymaganej opinii niewymagający dysponowania szczególnymi kompetencjami niedostępnymi organowi wydającemu zezwolenia, wprowadzenie tej formy współdziałania przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie znajduje uzasadnienia i może zostać wyeliminowana bez szkody dla merytorycznej poprawności wydawanych w tym zakresie decyzji.

Słowa kluczowe: współdziałanie, opinia, napoje alkoholowe, reglamentacja

COOPERATION IN PROCESS OF APPLYING OF THE LAW – CRITICALLY ABOUT REGULATIONS APPLICABLE TO THE ISSUING OF PERMITS FOR THE SALE OF ALCOHOLIC BEVERAGES

Summary

The applicable legal regulations to the procedure and conditions for issuing permits for the sale of alcoholic beverages require, as a condition for issuing such a permit to obtain a positive opinion of the Communal Commission to solve alcoholic problems with the compliance of the location of the point of sale with certain resolutions of the Commune Council. In the opinion of the author of the article, considering a number of circumstances, and above all, the subject of the required opinion required not requiring the disposal of specific competences inaccessible authorization authority, the introduction of this form of cooperation when issuing permits for the sale of alcoholic beverages is not justified and can be eliminated, without any damage to substantive correctness issued in this regard decision.

Keywords: cooperation, opinion, alcoholic beverages, regulation