

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Piotr Jaworski

Autoreferat rozprawy doktorskiej
Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle obrotu
wyrobami alkoholowymi – wybrane zagadnienia

Promotor: prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz, UW

Recenzenci: dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

dr hab. Katarzyna Kokocińska, prof. UAM

Warszawa, październik 2024 r.

1. Przedmiot rozprawy i uzasadnienie wyboru tematu pracy

Prezentowana rozprawa doktorska jest próbą zmierzenia się z niezwykle aktualną i skomplikowaną materią reglamentacji działalności gospodarczej obrotu wyrobami alkoholowymi.

Prawna regulacja problematyki alkoholowej w niepodległej Polsce ma długą tradycję. Kolejne ustawy dotyczące tej materii obowiązują praktycznie od odzyskania przez Polskę niepodległości na

początku XX wieku, a w ich unormowaniach można odnaleźć obraz zmieniającego się ustroju administracji lokalnej^[1].

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego konsumpcja alkoholu w przeliczeniu na jednego mieszkańca była w Polsce w 1976 r. ponad pięciokrotnie wyższa niż 37 lat wcześniej (1939), dwukrotnie wyższa niż w 1959 r. oraz o 60 % wyższa niż w 1970 r.

Na początku lat 80. zanotowano zjawisko spadku spożycia alkoholu. W 1980 r. statystyczny Polak wypijał 8,4 litra alkoholu 100-procentowego^[2].

Już w 1981 r., aby ograniczyć sprzedaż napojów alkoholowych, wprowadzono kartki na napoje alkoholowe, które uprawniały do zakupu jednej butelki alkoholu wysokoprocentowego na miesiąc, oczywiście pod warunkiem, że posiadacz takiej kartki był pełnoletni.

Kartkową reglamentację alkoholu utrzymano przez kolejne 2 lata, a 26 października 1982 r. uchwalono ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa została uchwalona w czasie, gdy administracja lokalna opierała się na systemie rad narodowych.

Podstawowy cel reglamentacji działalności gospodarczej w świetle obrotu wyrobami alkoholowymi w Polsce określa preambuła ustawy z dnia 26 października 1982 r.

o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi^[3]: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje”.

Cel ten został wskazany wprost przez ustawodawcę w treści art. 1 ust. 1 ustawy:

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

W 1983 r. liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych spadła w Polsce z 46 tys. do 19 tys., wprowadzono także zakaz handlu napojami zawierającymi alkohol o stężeniu powyżej 4,5 % przed godz. 13.00. Zakaz sprzedaży napojów wysokoprocentowych przed godz. 13.00 zniesiono dopiero 29 listopada 1990 r.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 r. wymusiło kolejne nowelizacje ustawy, w ramach których samorząd terytorialny zyskiwał coraz szerszy zakres zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Uprawnienie do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży przeszło na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako zadanie zlecone^[4]. Dopiero na mocy nowelizacji z 1993 r. wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stało się zadaniem własnym gminy. Warto zaznaczyć,

że w ramach wspomnianej nowelizacji z 1993 r. nastąpiło przekazanie ze szczebla centralnego na rzecz gmin prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego w przedmiocie ustalania na terenie gminy maksymalnej dopuszczalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do

spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w przedmiocie określania zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych^[5].

Zdecydowana większość zadań reglamentacyjnych w sferze gospodarczej przeciwdziałania alkoholizmowi została ulokowana na szczeblu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd gminny jest wyposażony w kompetencje o charakterze reglamentacyjnym związane z detaliczną sprzedażą napojów alkoholowych. Oprócz klasycznych zadań o charakterze reglamentacyjnym, jakimi są: wydawanie, odmowa wydania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, ich cofanie i stwierdzanie wygaśnięcia, gmina dysponuje szerokim katalogiem środków prawnych mających bezpośredni wpływ na rozmiary handlu detalicznego alkoholem. Należą do nich m.in.:

- 1) limitowanie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych;
- 2) ustalanie miejsc wolnych od sprzedaży i podawania napojów alkoholowych;
- 3) wprowadzanie czasowego lub stałego zakazu sprzedaży.

Ponadto gminy zostały wyposażone w uprawnienie do pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w celu uzyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań własnych realizowanych w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Kluczowe znaczenie prawne dla problematyki ochrony zdrowia publicznego – jako przesłanki reglamentacji w handlu detalicznym napojami alkoholowymi w Polsce – miało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Wśród wartości podlegających szczególnej ochronie, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, zostało wymienione zdrowie. W związku z tym ograniczenie wolności obywatelskich, w tym wolności działalności gospodarczej, może nastąpić, jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia. W doktrynie prawa zauważa się, że przesłanka „ochrony zdrowia może być rozumiana w dwóch aspektach. Po pierwsze jako szeroko rozumiane zdrowie publiczne, po drugie zaś – jako ochrona zdrowia osoby, której to ograniczenie dotyczy”^[6].

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób”^[7]. Tym samym zarówno „zdrowie”, jak i „zdrowie publiczne” może być podstawą do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej.

Co istotne, również art. 52 TFUE odwołuje się do względów ochrony zdrowia publicznego jako przesłanki umożliwiającej traktatowe ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Pojęcie wolności gospodarczej w rozumieniu prawa unijnego jest wypracowane na gruncie przepisów traktatowych oraz działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości^[8], przy czym – podobnie jak w przypadku polskiego porządku prawnego – wolność gospodarcza w prawie Unii Europejskiej nie ma charakteru absolutnego i wyjątkowo dopuszczalne są jej ograniczenia^[9]. Przesłankami uzasadniającymi wprowadzenie ograniczeń

swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług jest m.in. zdrowie publiczne, a jego ochrona uzasadnia stosowanie przez państwa członkowskie środków ograniczających traktatowe swobody.

Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli z 2009 r. dotyczące pobierania oraz wykorzystania przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006 – 2008^[10] pokazały, jak problematyczna jest kwestia realizowania przez gminy obowiązków wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

NIK negatywnie ocenił rzetelność prowadzonych w urzędach gmin postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Nieprawidłowości wystąpiły w ponad 50 % skontrolowanych urzędów gmin. W aż 43,7 % skontrolowanych urzędów gmin stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności, a w niektórych przypadkach również legalności, kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych.

Uchwalając ustawę – Prawo przedsiębiorców, ustawodawca dążył do wyeliminowania z porządku prawnego zezwoleń wydawanych w formie aktów administracyjnych uznaniowych. Mając na względzie art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”, za celową uznałem analizę konieczności nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która wprowadziłaby związany charakter zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Obecny charakter zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych powoduje zacieranie się różnic między pojęciami koncesji i zezwolenia jako odmiennych rodzajów reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce.

Należy podkreślić, że ograniczanie dostępności specyficznego produktu, jakim jest alkohol, nie jest w świetle ustawy celem samym w sobie, a tylko środkiem do realizacji wskazanego celu podstawowego, jakim jest wynikająca z art. 68 Konstytucji RP ochrona zdrowia. Analiza tego celu w niniejszej rozprawie jest szczególnie istotna z punktu widzenia pojawiających się wątpliwości co do zgodności poszczególnych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z Konstytucją.

2. Tezy, pytania badawcze rozprawy doktorskiej i jej struktura

Podstawowym celem tej pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytania:

Czy obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące obrotu napojami alkoholowymi spełniają swoją funkcję ochrony zdrowia publicznego i przeciwdziałania nadmiernemu spożyciu alkoholu? Czy obowiązujące w Polsce instrumenty prawne są odpowiednie, aby dzięki ich stosowaniu zostały osiągnięte te cele?

Należy także odpowiedzieć na pytania, czy organy samorządowe w sposób właściwy i zgodny z Konstytucją spełniają swoją funkcję w procesie reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi oraz co należałoby zmienić i dostosować w przepisach do współczesnych realiów obrotu gospodarczego.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. W pracy zastosowałem także metodę historyczno-prawną oraz metodę prawno-porównawczą.

W rozdziale pierwszym przedstawiłem niezbędną problematykę ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce. Rozdział drugi dotyczy ochrony zdrowia publicznego jako podstawy reglamentacji w handlu detalicznym napojami alkoholowymi w Polsce.

Prawna regulacja problematyki alkoholowej na świecie ma swoją genezę w przepisach wywodzących się z funkcjonujących w społeczeństwach norm religijnych, obyczajowych i moralnych. Rozeznanie szerszych kontekstów społecznych sprzedaży i spożycia alkoholu oraz ich wpływu na tworzenie, formalizowanie i przestrzeganie prawa jest domeną socjologii prawa. W rozdziale trzecim przedstawiłem korelację (metoda historyczno-prawna) norm prawnych dotyczących reglamentacji obrotu napojami alkoholowymi z normami o charakterze religijnym, obyczajowym i moralnym, jakie występują i występowały w wielu kulturach na świecie.

Jednym z ważniejszych problemów współczesnego świata – o zasięgu społecznym, ekonomicznym i zdrowotnym – jest uzależnienie od alkoholu. W polityce wobec sprzedaży napojów alkoholowych widoczna jest tzw. podwójna natura alkoholu^[11]. Polega ona na tym, że z jednej strony alkohol jest towarem konsumpcyjnym, generuje zyski dla producentów i sprzedawców, daje możliwość zatrudnienia, przynosi dochody rządowi i samorządom, ale z drugiej strony jest substancją toksyczną i psychoaktywną – wszelkie korzyści z handlu alkoholem idą zatem w parze z kosztami związanymi z jego używaniem. W tym kontekście konieczne jest dokonanie analizy skuteczności funkcjonowania polskiego systemu przeciwdziałania alkoholizmowi, który został przedstawiony w rozdziale czwartym.

Ważnym aspektem poznawczym przedstawionym w rozdziale piątym – jest analiza porównawcza zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych oraz zezwolenia na obrót produktami leczniczymi.

Należy też postawić hipotezę, że polski ustawodawca konsekwentnie ignoruje zmiany zachodzące w świecie w zakresie nowych form sprzedaży i nie podejmuje prób wprowadzenia stosownych regulacji dotyczących obrotu wyrobami alkoholowymi w sposób racjonalny. Obecnie w praktyce obrotu gospodarczego w Polsce funkcjonują niezgodne z prawem i niejednolite zasady zawierania na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa umów sprzedaży napojów alkoholowych przez sklepy działające w internecie. W celu weryfikacji tej hipotezy w rozdziale szóstym przedstawiłem problematykę prawną niedostosowania obowiązujących od 1982 r. przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do zasad nowoczesnego obrotu gospodarczego.

W rozdziale siódmym została zaprezentowana analiza uregulowań prawnych (metoda prawno-porównawcza) dotyczących sprzedaży detalicznej wyrobów alkoholowych w wybranych krajach Unii Europejskiej i na świecie. Stanowi ona istotny aspekt porównawczy w kontekście polskich uregulowań prawnych. Podobny aspekt ma przedstawiona w rozdziale ósmym analiza propozycji legislacyjnych z lat 2001–2022 wniesionych do Sejmu w zakresie problematyki wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przedstawiona w załączniku nr 2 analiza procedury uzyskania tych zezwoleń w handlu detalicznym i hurtowym.

Cel rozprawy dotyczący weryfikacji hipotezy o nierówności w określaniu zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w poszczególnych gminach został zweryfikowany poprzez przeprowadzenie badania (metoda prawno-dogmatyczna) uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego. Wyniki badania zostały zaprezentowane w rozdziale dziewiątym, w którym została omówiona polityka organów samorządowych wynikająca z treści uchwał przezeń podejmowanych, a badanie dotyczące analizy treści uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego w zakresie zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w handlu detalicznym stanowi załącznik nr 1 do rozprawy.

Po szczegółowej analizie wniosków z przeprowadzonego badania oraz zaprezentowanych aspektów prawnych, socjologicznych, historycznych i kulturowych, dysertacja zakończona została zawartymi w rozdziale dziesiątym propozycjami zmian w polskim modelu reglamentacji sprzedaży wyrobów alkoholowych w handlu detalicznym. Propozycje te zawierają konkretne wnioski *de lege ferenda*.

3. Analiza badawcza treści uchwał rad gmin

W Polsce – według stanu z 1 stycznia 2019 r. – utworzono 2477 gmin, w tym: 1537 gmin wiejskich, 638 – miejsko-wiejskich, 302 – miejskie, w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu. Do celów analizy wybrałem reprezentatywną próbę około 5 % wszystkich gmin, tj. 79 gmin wiejskich, 48 gmin miejsko-wiejskich oraz 15 gmin miejskich, w tym 5 miast wojewódzkich. W analizie uwzględniłem wszystkie województwa oraz ich zróżnicowane położenie na terenie Polski.

Dokonana analiza badawcza miała na celu pokazanie różnic w tworzeniu prawa przez rady gmin, co implikuje nierówności w prowadzeniu działalności gospodarczej w skali ogólnokrajowej. Analizie zostały poddane uchwały rad gmin w zakresie wydawanych zezwoleń okresowych z przeznaczeniem do handlu detalicznego – na sprzedaż alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) oraz w miejscu sprzedaży (restauracje, kluby, bary). Zostały porównane 142 uchwały rady gmin pod kątem stanowienia przez nich uchwał dotyczących:

- 1) lokalizacji i liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych;
- 2) rozszerzania ustawowego katalogu obiektów chronionych;
- 3) liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W pierwszej kolejności została przeprowadzona analiza treści uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia tzw. obiektów chronionych oraz liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia: (i) poza miejscem sprzedaży oraz (ii) w miejscu sprzedaży na poziomie każdego województwa. Następnie w tym samym zakresie, jak w przypadku analizy w ramach poszczególnych województw, zostały wyciągnięte wnioski na poziomie ogólnokrajowym.

W analizie na poziomie województwa zostały wymienione obiekty chronione występujące w uchwałach gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Na poziomie województwa odległości od obiektów chronionych zostały podane łącznie dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia: (i) poza miejscem sprzedaży oraz (ii) w miejscu sprzedaży. Osobno

odległości te zostały poddane analizie na poziomie ogólnokrajowym. Na poziomie województwa zostały wskazane maksymalne liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w każdej gminie, następnie kwestia ta została przedstawiona na poziomie ogólnokrajowym.

Szczegółowa analiza badawcza poszczególnych województw, przeprowadzona na podstawie wyżej opisanej metodologii, stanowi załącznik nr 1 do rozprawy.

Uchwały rad gmin prowadzą do nierówności w określaniu zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w poszczególnych gminach. Jest to stan niepożądany, gdyż w drodze stanowienia prawa miejscowego ogranicza się wolność działalności gospodarczej. Sytuacja w świetle art. 22 Konstytucji RP – stanowiącego, że: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny” – wydaje się z prawnego punktu widzenia wyjątkowo wątpliwa. Trudno znaleźć usprawiedliwienie dla nierówności w prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie handlu napojami alkoholowymi

(a *de facto* uchwały rad gmin tę nierówność powodują) w świetle powołanego przepisu Konstytucji. Wydaje się, że kwestie związane z dostępem do uzyskiwania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w handlu detalicznym powinny być szczegółowo regulowane na poziomie ustawowym, gdzie należy wyraźnie wskazać zobiektywizowane kryteria obiektów chronionych oraz same obiekty chronione, a także zobiektywizowane kryteria liczby wydawanych zezwoleń (takie jak: liczba zezwoleń przypadająca na liczbę mieszkańców danej gminy, liczba zezwoleń w odniesieniu do powierzchni danej gminy). Kwestie powodujące ograniczenie swobody działalności gospodarczej w badanym zakresie nie powinny być pozostawiane (co obecnie ma miejsce) uznaniu rad gmin.

Tworzenie w drodze uchwał katalogów obiektów chronionych, być może, ma społeczne znaczenie i ze społecznego punktu widzenia jest pożądane (co również budzi wątpliwości, lecz nie było przedmiotem niniejszej analizy). Jest to jednak niebezpieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży wyrobów alkoholowych w handlu detalicznym, która to działalność jest działalnością reglamentowaną.

Tworzenie na poziomie każdej gminy osobnych, zindywidualizowanych, konkretnych obiektów chronionych prowadzi do nierówności w zakresie doznawanych przez przedsiębiorców ograniczeń. Jak to zostało wskazane, w wielu gminach pomysłowość przy tworzeniu katalogu obiektów chronionych jest nieograniczona. To, co w jednej gminie jest obiektem chronionym, w innej jest obiektem, w pobliżu którego nie ma zakazu sprzedaży napojów alkoholowych.

Na przykładzie gmin miejskich doskonale widać dysproporcje w liczbie obiektów chronionych. Wśród przeanalizowanych gmin znalazły się takie, których katalog obiektów chronionych zawierał dwie, trzy pozycje, oraz takie, których katalog obiektów chronionych liczył piętnaście pozycji.

Artykuł 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, wskazuje, że: „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”, niemniej m.in. prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w handlu detalicznym (co było przedmiotem niniejszej analizy) doznaje wielu wyjątków od powyższej zasady.

Jako wynik analizy należy postawić pytanie, czy pozostawienie kwestii tworzenia obiektów chronionych oraz ustalania limitów wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych organom stanowiącym samorządu terytorialnego jest celowe i słuszne. Przeprowadzone wnikliwe badanie przepisów aktów prawa miejscowego w tym zakresie jednoznacznie dowodzi, że mimo zapewne racjonalnych założeń ustawodawcy (przekonania, że organy stanowiące samorządu terytorialnego będą lepiej zapobiegać negatywnym skutkom nadmiernego spożywania alkoholu) pozostawienie radom gmin swobody w tworzeniu obiektów chronionych oraz w określaniu liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w rzeczywistości prowadzi do: (i) rażącej nierówności w dostępie do uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz lokalizacji obiektu sprzedaży napojów alkoholowych, a także (ii) stanu niepewności przedsiębiorcy wobec prawa.

4. Wnioski, postulaty de lege ferenda oraz znaczenie teoretyczne, praktyczne oraz społeczne rozprawy

Jak to zostało zaprezentowane w rozprawie, sprzedaż napojów alkoholowych w większości krajów Unii Europejskiej jest poddana ograniczeniom – w kilku przypadkach przez monopole detaliczne, częściej – przez system zezwoleń. Podstawową przesłanką mającą na celu ograniczenie sprzedaży detalicznej wyrobów alkoholowych w krajach unijnych jest z pewnością ochrona zdrowia publicznego.

W orzecznictwie Unii Europejskiej odwołania do zdrowia publicznego jako przesłanki ograniczającej analizowane swobody znajdziemy m.in. w sprawie z 2006 r. *Ahokainen i Leppik* (C-434/04)^[12]. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że spożycie alkoholu – w szczególności wśród młodzieży – stanowi jeden z głównych czynników zagrożenia dla zdrowia publicznego w Finlandii. W związku z tym uzasadnione jest istnienie systemu wcześniejszych zezwoleń dotyczących wykorzystywania sprzedaży napojów alkoholowych dla celów działalności gospodarczej, ponieważ realizowany jest w ten sposób bezpośrednio cel, jakim jest ochrona zdrowia.

Tym samym tego typu ograniczenia „mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, by zapobiegać wywoływanym przez substancje alkoholowe szkodliwym skutkom dla zdrowia i społeczeństwa, i przez to zmierzają do zwalczania nadużywania alkoholu, są podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego”. Trybunał Sprawiedliwości podkreśla przy tym, że wśród dóbr i interesów chronionych zdrowie i życie ludzkie zajmują szczególną pozycję. Aby względy zdrowia publicznego mogły uzasadniać tego rodzaju ograniczenia, konieczne jest jednak, aby „omawiany środek był proporcjonalny do realizowanego celu i nie stanowił narzędzia arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia handlu”^[13].

Regulacja prawna instrumentów reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej w porządku prawnym, w którym podstawową zasadą podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej jest wolność, nie może być dziełem przypadku, lecz powinna być podporządkowana pewnym z góry przyjętym regułom będącym wyrazem stabilności prawa i dającym przedsiębiorcom poczucie bezpieczeństwa prawnego.

Konieczna jest gruntowna nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która utrzymywałaby podstawowy cel polskiego i unijnego modelu reglamentacji

sprzedaży napojów alkoholowych, czyli „ochronę zdrowia publicznego”, ale wprowadziłaby także przepisy likwidujące niekonstytucyjną nierówność co do zasad sprzedaży tych napojów w poszczególnych gminach oraz umożliwiłaby sprzedaż napojów alkoholowych przy wykorzystaniu internetu. Należy przypomnieć, że art. 2 ustawy prawo przedsiębiorców jasno wskazuje, iż: „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zezwala na sprzedaż napojów alkoholowych przez internet. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) konsekwentnie, od lat, podtrzymuje swoje stanowisko, że sprzedaż w Polsce napojów przez internet jest niezgodna z prawem. Już w 2008 r. PARPA stwierdziła, że prowadzenie sprzedaży alkoholu zarówno za pośrednictwem stron internetowych, jak i z dostawą na telefon wykracza poza warunki sprzedaży dopuszczalne przez ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Według PARPA, jeśli przedsiębiorca prowadzi sprzedaż alkoholu za pośrednictwem internetu lub z dostawą na telefon, stanowi to podstawę do odebrania zezwolenia.

Zarazem o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi opinia Krajowej Izby Gospodarczej – również z 2008 r. stwierdza, że stanowisko PARPA o bezwzględnym zakazie sprzedaży alkoholu w internecie, m.in. ze względu na to, że sprzedawca ma obowiązek upewnić się, że nabywca jest pełnoletni i trzeźwy, można ocenić jako działalność antykonkurencyjną w obliczu konkurencyjnych cen towarów oferowanych przez sklepy internetowe. Według Krajowej Izby Gospodarczej za prawidłową należy uznać interpretację przepisów, że właściwa transakcja odbywa się w sklepie istniejącym realnie. Kurier, który dostarcza alkohol, weryfikuje tylko, czy odbiera go w domu osoba pełnoletnia i trzeźwa.

Orzecznictwo sądowe w tym przedmiocie jest zasadniczo zgodne i obecnie wskazuje wprost, że według ustawy niedopuszczalna jest sprzedaż internetowa napojów alkoholowych, ale sama ustawa nie zabrania, a także nie zezwala na sprzedaż alkoholu w internecie.

Wart podkreślenia jest wyrok z 8 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 493/18^[14], w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wypowiedział się zupełnie odmiennie od dotychczas utrwalonej linii orzecznictwa. Sąd uznał, że skoro ustawodawca w treści ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie przewidział formy sprzedaży „przez internet”, to stwierdzenie, że taka forma jest zakazana, nie jest do końca trafne, jeśli sprzedaż przez internet dokonuje działający fizycznie i posiadający zezwolenie sklep. Sąd stanął zatem na stanowisku, że sprzedaż „przez internet”, lecz z określonego w zezwoleniu punktu sprzedaży, nie jest jeszcze jednym, dodatkowym miejscem sprzedaży, lecz jest to dodatkowa forma komunikacji przedsiębiorcy z potencjalnymi klientami, a więc jednym ze sposobów sprzedaży, funkcjonującym w dzisiejszych realiach.

Wyrok jest konsekwencją zaskarżenia cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez prezydenta Krakowa, do której doszło po informacji pracownika urzędu miasta Krakowa. Pracownik założył konto na stronie internetowej sprzedawcy i kupił wino z dostawą do domu. Kurier przywiózł towar pod wskazany adres, a „fałszywy” klient otrzymał paragon fiskalny. Następnie urzędnik

sporządził notatkę z transakcji zakupu wina i na tej m.in. podstawie prezydent Krakowa cofnął sprzedawcy zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zdaniem prezydenta Krakowa, który cofnął zezwolenia:

[...] przepisy reglamentują sprzedaż alkoholu, co ma konstytucyjne uzasadnienie w powszechnie uznanych wartościach. Z art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, że alkohol można sprzedawać wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu. W tym konkretnym wypadku był to stacjonarny sklep monopolowy. Istnieje też utrwalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych przesądzająca o niedopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość^[15].

Należy zauważyć, że polski e-commerce wart jest blisko 8 mld dolarów i rośnie w tempie około 10 % rocznie – jak wynika z danych PayPal z 2018 r. Wydaje się więc oczywiste, że istnieje konieczność uregulowania w prawie polskim możliwości sprzedaży napojów alkoholowych z wykorzystaniem internetu.

Trudno nie dostrzegać faktu, że od 2019 r. możliwość zakupu napojów alkoholowych w Polsce poprzez internet była bardziej powszechna, oferowało ją wiele sklepów internetowych, takich jak frisco.pl czy auchandirect.pl.

Za jeden z dobrych kierunków nowelizacji ustawy należy uznać tezę ze wspomnianego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 493/18, że sprzedaż „przez internet”, lecz z określonego w zezwoleniu punktu sprzedaży, nie jest jeszcze jednym, dodatkowym miejscem sprzedaży, lecz jest to dodatkowa forma komunikacji przedsiębiorcy z potencjalnymi klientami – przy założeniu, że dostawa napojów alkoholowych odbywa się przez kuriera, który weryfikuje (podobnie jak sprzedawca w sklepie stacjonarnym), czy odbiera go w domu osoba pełnoletnia i trzeźwa^[16].

W mojej ocenie nowelizacja ustawy powinna jednak w pełni zezwolić na sprzedaż napojów alkoholowych w internecie, przy zachowaniu rygorów dostawy poprzez kuriera do osoby pełnoletniej. Obowiązujące uregulowania w tym zakresie powstały 40 lat temu w zupełnie odmiennej sytuacji ustrojowej, gospodarczej i technologicznej. Wprowadzenie takiej regulacji zwiększy także ochronę konsumentów poprzez możliwość korzystania przez nich z przepisów dotyczących umów zawieranych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa, wynikających z ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta.

Zbędne jest określanie przez radę gminy minimalnej odległości od obiektów chronionych. Analiza i wnioski z badań porównawczych dotyczących treści uchwał organów stanowiących samorządu terytorialnego w zakresie zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych wskazują, że uchwały rad gmin prowadzą do nierówności w określaniu zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w poszczególnych gminach.

Kwestie związane z rozmieszczeniem punktów sprzedaży reguluje art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. Przepis zakłada, że rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Orzecznictwo w tym względzie wypracowało pogląd, że przez pojęcie „zasad usytuowania miejsc sprzedaży” należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak: szkoły, przedszkola, miejsca kultu religijnego. Celem ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem, jakie może stwarzać alkohol (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 maja 2017 r., II SA/Ke 130/17^[17]). Ograniczenie wolności działalności gospodarczej powinno jednakże być zdeterminowane istnieniem przemawiającego za takim ograniczeniem ważnego interesu publicznego, którego uwzględnienie musi mieć oparcie w zasadzie proporcjonalności, co oznacza, że cel regulacji ustawowej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego efektu^[18].

Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż ważny interes publiczny – choć jest kategorią poddawaną ocenie z punktu widzenia okoliczności danej sprawy – nie może być interpretowany rozszerzająco. Nie może też prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść^[19]. Podejmowanie działań, którymi kieruje potrzeba uwzględnienia ważnego interesu publicznego, musi się mieścić w granicach zasady proporcjonalności. Jej celem jest utrzymanie właściwych proporcji między środkiem ograniczającym wolność gospodarczą a korzyściami dla dobra publicznego, jakie będą konsekwencją wprowadzenia określonych ograniczeń.

Uzależnienie uzyskania zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholów od lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych w odpowiedniej odległości od tzw. obiektów chronionych wprowadza przedsiębiorców w stan niepewności co do możliwości prowadzenia tego typu działalności w przyszłości. Pojawienie się w sąsiedztwie punktu sprzedaży napojów alkoholowych obiektu chronionego rodzi również negatywne konsekwencje w kontekście wygaśnięcia zezwolenia. Jest oczywiste, że pojawienie się nowego obiektu chronionego jest, co do zasady, niezależne od woli przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na sprzedaż wyrobów alkoholowych. Sytuacja taka rodzi sprzeczność z powoływanym już art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, który wskazuje, że: „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”. Sytuacja ta – w świetle art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny” – jest z prawnego punktu widzenia rażącym naruszeniem praw nabytych przedsiębiorcy wynikających z uzyskanego zezwolenia. Cofnięcie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych często wiąże się z koniecznością likwidacji działalności przez danego przedsiębiorcę, który zainwestował w tę działalność znaczne środki finansowe.

Sytuacja, jaka miała miejsce w m.st. Warszawa^[20] w latach 2003–2015, pokazuje, do jakich kuriozalnych sytuacji – z punktu widzenia zaufania przedsiębiorców i konsumentów do racjonalności stanowienia prawa – może dochodzić w praktyce. Na gruncie lokalnych uregulowań możliwe było uzyskanie zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych bezpośrednio obok żłobka, a niedopuszczalne było uzyskanie takiego zezwolenia obok szkoły i przedszkola. Sytuacja ta wynikała

z faktu zakwalifikowania przez uchwałę Rady m.st. Warszawy do katalogu obiektów chronionych placówek oświatowych, a żłobek takim obiektem nie jest.

Innym przykładem kuriozalnej sytuacji jest sztuczne wydłużanie odległości sklepów mających zezwolenie na sprzedaż wyrobów alkoholowych od obiektów chronionych przez stosowanie fizycznych barier sztucznie wydłużających dojście do punktu handlowego albo zmianę lokalizacji wejścia do danej placówki.

W świetle profilaktyki antyalkoholowej nie ma jakichkolwiek racjonalnych argumentów za określaniem przez radę gminy minimalnej odległości od obiektów chronionych na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przeciwdziałanie alkoholizmowi powinno realizować się przede wszystkim za pośrednictwem akcji edukacyjnych, jak również poprzez egzekwowanie obostrzeń dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym i małoletnim.

Obowiązujące w systemie prawa polskiego uregulowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi skutkują koniecznością oceny przez sądy administracyjne, czy dana odległość – wynikająca ze uchwały rady gminy – od tzw. obiektów chronionych jest zgodna, czy jest niezgodna z celem tej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2020 r., II GSK 122/20^[21], stwierdził nieważność uchwały rady gminy, która przyjęła, że punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane bliżej niż 20 m od szkół, przedszkoli, obiektów kultu religijnego i podmiotów leczniczych. Odległość ta miała być mierzona najkrótszą możliwą drogą, wzdłuż ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych szkół, przedszkoli itd. do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała jest niezgodna z celem ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 sposobami realizacji zadań nałożonych na organy administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Zdaniem Sądu zidentyfikowanie przez radę gminy obiektów chronionych i ustalenie odległości, w jakiej znajdować się od nich mogą miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, niewątpliwie koresponduje z takimi warunkami kształtowania polityki społecznej w przedmiotowym zakresie, jak: tworzenie w gminie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu; działalność wychowawcza; ograniczanie dostępności alkoholu.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „zorganizowanie polityki spożywania na terenie gminy napojów alkoholowych [...] musi być rzeczywiste, a nie li tylko formalne”. W ocenie Sądu przyjęcie 20-metrowego dystansu pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania alkoholu a obiektami chronionymi oznacza bliskie sąsiedztwo, wyklucza pozytywną ocenę realizowania ustawowego postulatu wychowania w trzeźwości i zmiany obyczajów w zakresie spożywania alkoholu. Odległość między wskazywanymi przez prawodawcę obiektami w kontekście celów i zadań ustawy musi być odpowiednia, tzn. ma stwarzać realną gwarancję utrudnienia dostępu do alkoholu, a tak się dzieje, gdy punkt sprzedaży alkoholu jest na tyle oddalony od miejsca chronionego, że uniemożliwia szybkie do niego dotarcie.

Co ciekawe, przedmiotowe orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było wynikiem skargi przedsiębiorców, lecz prokuratora rejonowego, który w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzucił, że uchwała rady gminy stoi w oczywistej i rażącej sprzeczności z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. koniecznością realizowania obowiązku ograniczenia dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. W ocenie skarżącego ustalona w uchwale odległość między punktami sprzedaży alkoholu a wymienionymi w ustawie obiektami chronionymi jest zbyt mała, aby cele ustawy mogły być realizowane.

Na jakich przesłankach interpretacyjnych oparł się Naczelny Sąd Administracyjny i prokurator, stwierdzając, że 20 m to zbyt mała odległość – trudno powiedzieć. Pytanie, czy występująca w wielu uchwałach rad gmin odległość 50 m od tzw. obiektów chronionych jest wystarczająca i zgodna z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a 20 m zbyt mała – zostawiam bez odpowiedzi.

Należy się w pełni zgodzić z oceną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, sądu I instancji^[22], który stwierdził, że podnoszone przez prokuratora pojęcie zbyt bliskiej odległości między obiektami jest wyrażeniem nieostrym, niedookreślonym i może być wypełnione różną subiektywną treścią – w zależności od uwarunkowań urbanistycznych konkretnej gminy. Prokurator nie wskazał przy tym, jaka odległość pozwoli na realizację celów ustawy. Sąd uznał, że ustalenie tego typu wielkości w sposób generalny nie jest możliwe. Trudne może się nawet okazać wykazanie, na ile określone zwiększanie tej odległości wpłynie na faktyczną realizację celów ustawy. Co warto dodać, zdaniem sądu I instancji ustawodawca w ogóle nie wymaga, aby wśród określonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu znalazły się zasady ustalania odległości i sposoby ich mierzenia między punktem sprzedaży alkoholu a innymi obiektami, a brak wytycznych w tym zakresie powinien być odczytany jako celowe działanie prawodawcy.

Oddanie lokalnym władzom tak szerokiego pola uznaniowości w zakresie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych budzi duże wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności takiej regulacji, w świetle art. 22 Konstytucji RP.

Obecnie w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustawodawca wskazuje na pewne obiekty chronione objęte zakazem sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na ich terenie. Katalog ustawowych obiektów chronionych obejmuje^[23]: tereny zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich; zakłady pracy; miejsca zbiorowego żywienia pracowników; masowe zgromadzenia; ośrodki i obiekty komunikacji publicznej (wyjątek stanowią wagony restauracyjne, dopuszczalna sprzedaż napojów o zawartości poniżej 4,5 % alkoholu i piwa); obiekty wojskowe; domy wypoczynkowe^[24]; ośrodki szkoleniowe^[25].

Analizując przedstawione argumenty, za celową należy uznać nowelizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kierunku likwidacji możliwości ustalania przez radę gminy, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Z pewnością właściwe byłoby zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. między innymi z art. 22 Konstytucji RP.

Zasadne byłoby usunięcie możliwości określania przez radę gminy maksymalnej liczby zezwoleń. Obecna ustawa, na której opiera się polityka wychowania w trzeźwości, została uchwalona w 1982 r. i powstała w zupełnie innych realiach społeczno-prawno-ustrojowych. To jeden z nielicznych

aktów prawnych powstałych w okresie stanu wojennego, które obowiązują do dziś. Jej naczelnym postulatem była zmiana preferencji konsumpcji z alkoholi mocnych na alkohole niskoprocentowe.

W latach 70. statystyczny Polak wypijał około 5 litrów czystego alkoholu rocznie. Z kolejnymi dekadami ta liczba rosła. W połowie lat 90. w grupie osób starszych niż 15 lat wypijano już 8 litrów, w 2005 r. – 9,5 litra, w 2010 r. – 10,5 litra i w 2017 r. – ponad 11 litrów czystego alkoholu na osobę.

W raporcie Niemieckiego Urzędu ds. Nałogów (DHS) czytamy, że najbardziej rozpowszechnionym napojem alkoholowym w Niemczech w 2018 r. było piwo (101 litrów rocznie), a w następnej kolejności: wino (20,9 litra) i wódka (5,4 litra). To 11 litrów czystego alkoholu rocznie – bardzo podobnie jak w Polsce, gdzie statystyczny mieszkaniec wypija ponad 10,5 litra.

Na terenie Niemiec, co do zasady, nie występuje pojęcie zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych. Wyroby te można nabyć w każdym sklepie. Podobna sytuacja prawna dotyczy punktów gastronomicznych.

Jak pokazuje przykład Niemiec, kraju kulturowo zbliżonego do Polski, nie ma żadnej korelacji między liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych a wielkością spożycia alkoholu. Każda racjonalnie rozumująca osoba może stwierdzić, że zakup napojów alkoholowych przez osoby pełnoletnie zarówno w Polsce, jak i w Niemczech nie stanowi problemu.

Dlaczego więc w Polsce występują maksymalne limity zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych określone w uchwałach rad gmin? Nie ma to żadnego uzasadnienia.

Jak wykazano w rozdziale 5 rozprawy („Analiza porównawcza zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych i na obrót produktami leczniczymi”) pozostawienie radom gmin swobody w określaniu liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych prowadzi do rażących nierówności w dostępie do uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Polski i stanu niepewności przedsiębiorcy wobec prawa.

Pod koniec 2018 r. w Polsce było ponad 128 tys. punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Oznacza to, że jeden punkt przypadał na niespełna 300 mieszkańców. Wskaźnik ten obrazuje powszechną dostępność do sklepów z napojami alkoholowymi i zupełny brak celu regulacji, jaką jest ograniczenie w poszczególnych gminach punktów handlowych sprzedających napoje alkoholowe.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 12 u.w.t.p.a. w brzmieniu z 1983 r. to na Radzie Ministrów spoczywał obowiązek corocznego określania liczby punktów sprzedaży wszystkich rodzajów napojów alkoholowych dla całego kraju. Na poziomie województw liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych definiowano w relacji do liczby mieszkańców. Był to instrument prawny, który miał na celu fizyczne ograniczenie dostępności napojów alkoholowych, który zupełnie się nie sprawdził przez 40 lat.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w tym zakresie, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, jest zdeterminowane istnieniem przemawiającego za takim ograniczeniem ważnego interesu publicznego, którego uwzględnienie musi znajdować oparcie w zasadzie proporcjonalności. Oznacza to, że cel regulacji ustawowej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego efektu.

Za celową należy uznać nowelizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kierunku likwidacji możliwości ustalania przez radę gminy, w drodze uchwały, maksymalnego limitu zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych.

Należy dodać, że zagadnienia podjęte w rozprawie mają znaczenie poznawcze i badawcze w aspekcie nie tylko prawnym, lecz także socjologicznym. W tym zbliżaniu się problematyki prawa i socjologii na uwagę zasługuje rola prawa w procesach tworzenia się pewnych form życia zbiorowego, a zwłaszcza rola prawa jako instrumentu oddziaływania niektórych ludzi na innych. Aspekty socjologiczne otwierają perspektywę refleksji nad miejscem prawa w społeczeństwie przez rozważanie różnych teoretycznych tradycji i poglądów, co ma szczególne znaczenie w obrocie wyrobami alkoholowymi.

1

[1] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX, s. 53–103.

[2] M. Wnuk, B. Purandare, J.T. Marcinkowski, *Struktura spożycia alkoholu w Polsce w ujęciu historycznym*, Zakład Higieny, Katedra Medycyny Społecznej, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2013, nr 94(3), s. 448–449.

[3] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.).

[4] Na mocy postanowień 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 ze zm.).

[5] Ustawa z dnia 17 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 40, poz. 184).

[6] K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 192. Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, z. 10, s. 16.

[7] Zob. cyt. wyżej wyrok TK z 9 lipca 2009 r., SK 48/05.

[8] R. Biskup, M. Szewczak, *Wolność gospodarcza w prawie UE* [w:] *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, T. Asman, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 58.

[9] *Wybrane problemy prawa administracyjnego...*, red. H. Kisilowska, s. 24.

[10] NIK, *Informacja o wynikach kontroli pobierania oraz wykorzystania przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006–2008*, Delegatura w Poznaniu, maj 2009, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,86,vp,86.pdf> (dostęp: 10.10.2022).

[11] T. Babor, R. Caetano, S. Casswell, G. Edwards, N. Giesbrecht, K. Graham, J. Grube, L. Hill, H. Holder, R. Homel, M. Livingston, E. Österberg, J. Rehm, R. Room, I. Rossow, *Alcohol: No Ordinary Commodity: Research and Public Policy*, Oxford University Press, 2010.

[12] Wyrok TS (Trzecia Izba) z 28 września 2006 r., C-434/04, Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik (Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Korkein oikeus – Finlandia. Swobodny przepływ towarów – Artykuły 28 WE i 30 WE – Przepisy krajowe zakazujące przywozu alkoholu etylowego nieskażonego powyżej 80% bez wcześniejszego zezwolenia – Środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych – Uzasadnienie względami ochrony zdrowia i porządku publicznego), ECLI:EU:C:2006:609.

[13] Wyrok TS (Piąta Izba) z 10 listopada 1994 r., C-320/93, Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH (Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Landgericht Saarbrücken – Niemcy), ECLI:EU:C:1994:379; por. wyrok TS (Piąta Izba) z 15 czerwca 1999 r., C-394/97, Postępowanie karne przeciwko Sami Heinonen (Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Helsingin käräjäoikeus – Finlandia), ECLI:EU:C:1999:308.

[14] Wyrok WSA w Krakowie z 8 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 493/18, LEX nr 2541239.

[15] Wyrok WSA w Krakowie z 8 sierpnia 2018 r., j.w.

[16] Zgodne z wyrokiem III SA/Kr 493/18 stanowisko prezentuje Niżnik-Dobosz I., Koszowski M., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Wolters Kluwer Warszawa 2020, s.260-267*

[17] Wyrok WSA w Kielcach z 25 maja 2017 r., II SA/Ke 130/17, LEX nr 2321436 (zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych).

[18] Wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999, nr 4, poz. 71, lub wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 103.

[19] Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

[20] Uchwała nr VIII/98/2003 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie ustalenia na terenie Miasta Stołecznego Warszawy liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Maz. z 2003 r. nr 92, poz. 2371).

[21] Wyrok NSA z 21 maja 2020 r., II GSK 122/20, LEX nr 3020835.

[22] Wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r., II SA/Ol 706/19, LEX nr 2742564.

[23] M. Kozieł, *Regulacje związane z udzielaniem zezwoleń na sprzedaż alkoholu bezzasadnie obciążają przedsiębiorców*, Analiza FOR nr 15/2014, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2014.

[24] Dotyczy sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu powyżej 18%.

[25] Dotyczy sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu powyżej 18%.