

USTAWA

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Art. 12. 1. Rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, odrębnie dla:

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 9¹ ust. 1;
 - 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
 - 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.
2. Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń, o której mowa w ust. 1, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy.
3. Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.
4. Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, ustawę z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00.

5. Rada gminy przed podjęciem uchwał, o których mowa w ust. 1-4, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy.

6. W miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, maksymalna liczba zezwoleń, o której mowa w ust. 1, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych są ustalane po zasięgnięciu opinii właściwych dowódców garnizonów.

7. Maksymalna liczba zezwoleń, o której mowa w ust. 1, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.”;

2) W art. 14 ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, za wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych.”;

3) w art. 18:

a) ust. 3a otrzymuje brzmienie:

„3a. Zezwolenia, o których mowa w ust. 3, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1-3.”,

b) po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. W przypadku gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższa ich maksymalną liczbę, o której mowa w art. 12 ust. 1, zezwolenie w pierwszej kolejności wydaje się uwzględniając kryterium jak największej odległości punktu, w którym ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych od najbliższego działającego punktu sprzedaży napojów alkoholowych, liczonej najkrótszą drogą dojścia ciągiem dróg publicznych, a w następnej kolejności - kryterium prowadzenia przez wnioskodawcę jak najmniejszej liczby punktów sprzedaży.”,

4) w art. 18¹ w ust. 4 wyrazy „organizacji przyjęć” zastępuje się wyrazami „dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę”;

Art.2. W ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139 oraz z 2016 r. poz. 1250) w art. 8a ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych mogą być prowadzone wyłącznie przez podmioty posiadające zezwolenie, o którym mowa w art. 18¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487).”.

Art. 3. Do postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4. Dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 5. Zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 oraz art. 18¹ ust. 4 ustawy, o której mowa w art. 1, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują ważność na okres na jaki zostały wydane.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej „projektem ustawy”, ma na celu zmianę przepisów nasuwających wątpliwości interpretacyjne oraz uregulowanie na poziomie ustawowym zagadnień, które umożliwią gminom sprawniejsze realizowanie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tj. ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Bowiem, im łatwiejszy dostęp do alkoholu tym wzrasta ogólne spożycie w populacji, co w efekcie przekłada się na zwiększone problemy alkoholowe.

Należy wskazać, że wielkość spożycia alkoholu w Rzeczypospolitej Polskiej jest wyższa niż średnia wielkość spożycia alkoholu w krajach Unii Europejskiej². Z szacunków WHO wynika, że wielkość spożycia napojów alkoholowych w Polsce będzie rosła. Wśród krajów europejskich Rzeczpospolita Polska jest w pierwszej piątce krajów o szacowanym największym wzroście spożycia. WHO szacuje, że w 2025 r. spożycie w Polsce może wynieść 12,3 l alkoholu na jednego mieszkańca w populacji 15+. Dlatego ważne jest, aby rozważyć wprowadzenie skutecznych działań zmniejszania spożycia alkoholu³.

Do takich działań, jak wskazano w “Global status report on alcohol and health 2014”, World Health Organization, 2014, należy ograniczanie dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych. Ograniczanie dostępności fizycznej i ekonomicznej jest uznanym na świecie mechanizmem przyczyniającym się do ograniczenia spożycia alkoholu, w tym przez młodzież.

Przy czym nie sposób nie wskazać, że Według Światowej Organizacji Zdrowia alkohol znajduje się na trzecim miejscu wśród czynników ryzyka dla zdrowia populacji, a ponad 200 rodzajów chorób i urazów wiąże się z jego spożywaniem (Źródło: Światowa Organizacja Zdrowia, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/en/index.html>.)

Choroby występujące na tle używania alkoholu to przede wszystkim: urazy, zaburzenia umysłowe i psychiczne, zaburzenia żołądkowo-jelitowe, nowotwory, choroby układu sercowo-naczyniowego, zaburzenia immunologiczne, choroby układu kostno-szkieletowego, dysfunkcje układu rozrodczego i szkody prenatalne. Corocznie z przyczyn bezpośrednio i

² P. Anderson i współpracownicy, Alcohol in the European Union. Consumption, harm and policy approaches, WHO, 2012. Dane za 2010 rok.

³ Za: Global Health Observatory Data Repository WHO:
<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1043?lang=en>

pośrednio związanych z używaniem alkoholu umiera w Rzeczypospolitej Polskiej ok. dziesięć tysięcy osób.

Nadanie nowego brzmienia art. 12 ustawy alkoholowej (art. 1 pkt 1 projektu ustawy) podyktowane jest następującymi kwestiami. W obecnym stanie prawnym przepis ten przewiduje, że Rada Gminy określając liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w limicie nie uwzględnia piwa i alkoholu do 4,5%. Określa jedynie liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

Jeżeli spojrzeć na dane odnośnie spożywania alkoholu to obecnie 57,9% zużywanego alkoholu, w przeliczeniu na 100 % alkoholu, Polacy spożywają właśnie w postaci piwa, i to właśnie po piwo najczęściej sięga młodzież. Piwo jest najtańszym, najbardziej dostępnym i – niestety – wysoce akceptowalnym społecznie środkiem psychoaktywnym. Dlatego też, z uwagi na ograniczanie dostępności napojów alkoholowych, głównie wśród młodzieży, postuluje się aby wszystkie napoje alkoholowe były uwzględniane w limicie, który określałby maksymalne liczby zezwoleń:

- 1) na napoje zawierające do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 2) na napoje zawierające powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa),
- 3) na napoje zawierające powyżej 18% alkoholu.

Przy czym, zachowałaby nadal swoją aktualność zasada, że limit również określa się oddzielnie dla punktów sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

Brzmienie art. 12 ustawy alkoholowej (nawet w powiązaniu z dalszymi przepisami tej ustawy) nie przewiduje dla rady gminy wyraźnej kompetencji rejonizowania obszaru gminy (miasta), w celu przyjęcia dla każdej z tak utworzonej części innej liczby punktów sprzedaży (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., sygn. III SA/Wr 491/15). Powyższe, stanowi znaczne utrudnienie, zwłaszcza dla dużych gmin, w prowadzeniu prawidłowej polityki służącego ograniczeniu dostępności fizycznej alkoholu. Dochodzi do sytuacji kiedy w jednej części miasta, zazwyczaj w centrum, jest znaczące nasycenie punktów sprzedaży (tj. punkt sprzedaży jest obok punktu sprzedaży), co wiąże się ze wzrostem zakłóceń porządku publicznego, z kolei w innych częściach miasta takich problemów nie ma. Dlatego też tak istotne jest wprowadzenie postulowanej normy kompetencyjnej, a więc stosowania odpowiedniego maksymalnego limitu w odniesieniu do poszczególnych jednostek

administracyjnych gminy, co przełoży się na rozwiązanie problemu nadmiernej dystrybucji w częściach miasta i związanych z tym zakłóceń ładu i porządku.

Obecne przepisy określają zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć jako ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, itd. Jednakże z analiz uchwał wynika, że Rada Gminy traktuje swoje upoważnienie w odmienny sposób, np.: poprzez określanie zasad wydawania zezwoleń, określania warunków technicznych punktów sprzedaż. Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej. Ponadto, z uwagi, na liczne sygnały ze strony prezydentów miast, w kwestii wprowadzenia upoważnienia dla rady gminy do ustalania, w drodze uchwały, godzin sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, proponuje się odpowiedni przepis, który będzie regulował powyższe zagadnienie. Konieczność wprowadzenia powyższej zmiany jest wysoce sprzyjająca działaniom służącym ograniczeniu spożycia napojów alkoholowych. Konsekwencją wprowadzenia powyższych zmian jest nadanie nowego całemu art. 12 ustawy alkoholowej.

W art. 1 pkt 2 projektu ustawy projektodawca zmierza do nadania nowego brzmienie ust. 2a w art. 14 w celu rozszerzenia zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych także na teren zakładów leczniczych podmiotów leczniczych i w pomieszczeniach innych obiektów, w których są udzielane świadczenia zdrowotne oraz na teren jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, oraz doprecyzowania w zakresie zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych.

Zgodnie z orzecznictwem działanie „w miejscu publicznym” musi być podjęte w przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13)⁴. Przykładowo, miejscem publicznym są: ulica, plac, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec,

⁴ Zob. P. Kardas, komentarz do art. 133 k.k. i powołana tam literatura, [w:] A. Zoll red., A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Ćwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k., Kraków 2006).

urząd) - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13. We wskazanym wyroku Trybunał także przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. SK 70/13), że miejsce publiczne to „miejsce dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów, chociażby w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował”.

Ponadto działanie „publiczne” zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca, mając świadomość tej możliwości, co najmniej się na to godzi (uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1973 r., sygn. VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132). „Publicznie”, tzn. uczynione w miejscu publicznym (np. na wiecu, na ulicy, na pochodzie) lub w sposób publiczny, np. za pośrednictwem książki, prasy, radia, telewizji, Internetu⁵.

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

Jednocześnie Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia

15 grudnia 1997 r., ratyfikowana przez RP w 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. poz. 438), posługuje się terminem „miejsce użyteczności publicznej” dla oznaczenia tych miejsc, które są dostępne lub otwarte, niezależnie, czy stale, okresowo, czy od czasu do czasu, dla przedstawicieli ogółu społeczeństwa, i są miejscami o charakterze handlowym, biurowym, kulturalnym, historycznym, oświatowym, religijnym, rządowym, rozrywkowym, wypoczynkowym lub innym, dostępnymi lub otwartymi dla publiczności.

W art. 1 pkt 4 projektu ustawy (dotyczy zmiany w art. 18¹ w ust. 4 ustawy alkoholowej) wprowadza się doprecyzowanie tego określenia poprzez zmianę wyrazów „organizacji przyjęć” na wyrazy „dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę.”.

⁵ D. Egierska-Miłoszewska, Nieobyczajny wybrzyk (Art. 140 k.w. w teorii i praktyce), „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 4-5, s. 70.

W obecnym stanie prawnym, ustawodawca posługuje się tym pojęciem, jednak go nie definiuje, co wprowadza chaos, ale i nadużycia. Zdarza się bowiem, że przedsiębiorcy zamiast występować o zezwolenia na sprzedaż do spożycia w miejscu sprzedaży, bowiem taką działalność de facto prowadzą, występują o tzw. zezwolenie cateringowe na organizację przyjęć, co wynika z faktu, że postępowanie w zakresie wydania zezwolenia cateringowego jest znacznie odformalizowane.

Ten rodzaj zezwolenia np. nie podlega 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 alkoholowej, wniosek o wydanie zezwolenia nie musi zawierać adresu punktu sprzedaży, do wniosku nie trzeba załączać dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych; zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; 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 żywności i żywienia.

Zaproponowana zmiana w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (art. 3 projektu ustawy) zwiększa kontrolę władz lokalnych nad prowadzeniem sprzedaży napojów alkoholowych na ich terenie, podczas trwania imprez masowych. Bowiem przewiduje ona, że sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych może być prowadzona wyłącznie przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia jednorazowe.

W art. 3-5 projektu ustawy zawarto przepisy dostosowujące i przejściowe regulujące kwestie:

1) postępowań w przedmiocie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 3 projektu ustawy);

2) zachowania w mocy dotychczasowych uchwał dotyczących maksymalnej ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych (art. 4 projektu ustawy);

3) utrzymaniu w mocy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydanych przed dniem w życie ustawy (art. 5 projektu ustawy).

Projektowany termin wejścia w życie został określony na dzień 1 stycznia 2018 r. (art. 9 projektu ustawy). Wydłużony termin vacatio legis spowodowany jest charakterem proponowanych rozwiązań wprowadzających istotne zmiany w zakresie prowadzenia

działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych, jak również potrzebą zapewnienia samorządom gminnym dostatecznie długiego okresu na przygotowanie uchwał w przedmiocie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Projekt ustawy spowoduje pozytywne skutki społeczne, w szczególności w obszarze zapobiegania alkoholizmowi. Jednocześnie wpłynie pozytywnie na konkurencję pomiędzy podmiotami świadczącymi sprzedaż napojów alkoholowych.

Projektowane regulacje będą oddziaływać na prawa majątkowe przedsiębiorców poprzez zmianę przepisów dotyczących udzielania zezwoleń na sprzedaż alkoholu w zależności od zakresu działań podejmowanych przez samorządy na podstawie przepisów ustawy. Nie dotyczy to jednak będzie przedsiębiorców, którzy zezwolenia posiadać będą w dniu wejścia w życie ustawy, do upływu terminu ich ważności.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.