



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 1988**

Warszawa, 31 października 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o wychowaniu  
w trzeźwości i przeciwdziałaniu  
alkoholizmowi oraz niektórych innych  
ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Szymona Szynkowskiego vel Sęk.

(-) Waldemar Andzel; (-) Barbara Bartuś; (-) Joanna Borowiak; (-) Waldemar Buda; (-) Przemysław Czarnecki; (-) Witold Czarnecki; (-) Barbara Dziuk; (-) Ewa Filipiak; (-) Szymon Giżyński; (-) Jarosław Gonciarz; (-) Małgorzata Gosiewska; (-) Jerzy Gosiewski; (-) Piotr Kaleta; (-) Lech Kołakowski; (-) Tomasz Ławniczak; (-) Krzysztof Maciejewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Kazimierz Moskal; (-) Marek Polak; (-) Grzegorz Schreiber; (-) Czesław Sobierajski; (-) Ewa Szymańska; (-) Szymon Szynkowski vel Sęk; (-) Ewa Tomaszewska; (-) Sylwester Tułajew; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Maria Zuba; (-) Wojciech Zubowski.

## USTAWA

z dnia ..... 2017 r.

o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>

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. 9<sup>1</sup> 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 napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

---

<sup>1)</sup> 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.

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. 18<sup>1</sup> 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. 18<sup>1</sup> 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. 18<sup>1</sup> 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 Europejskiej<sup>2</sup>. 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 alkoholu<sup>3</sup>.

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

---

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

<sup>3</sup> 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 się 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 ograniczaniu 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)<sup>4</sup>. Przykładowo,

---

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

miejszem publicznym są: ulica, plac, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec, urząd) - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13. We 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 sprawy nikt poza nim samym tam się nie znajdował”.

Ponadto działanie „publiczne” zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca, mając świadomość tej możliwości, co najmniej się na to godzi (uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1973 r., sygn. VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132). „Publicznie”, tzn. uczynione w miejscu publicznym (np. na wiecu, na ulicy, na pochodzie) lub w sposób publiczny, np. za pośrednictwem książki, prasy, radia, telewizji, Internetu<sup>5</sup>.

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. 18<sup>1</sup> w ust. 4 ustawy alkoholowej) wprowadza się doprecyzowanie tego określenia poprzez zmianę wyrazów „organizacji przyjąć” na wyrazy „dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę.”.

---

<sup>5</sup> 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 samorzady 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.

Warszawa, 6 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2243/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Szymon Szynkowski vel Sęk)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektodawcy proponują znowelizowanie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.), dalej jako „ustawa”. W art. 12 ustawy mają zostać zmodyfikowane zasady ustalania przez radę gminy liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy ma dotyczyć również napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa. Rada gminy będzie mogła ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy (ust. 2) oraz ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży (między 22.00 a 6.00) napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (ust. 4). Z tymi zmianami łączą się propozycje zmiany art. 18 ust. 3a ustawy oraz dodania art. 18 ust. 3b ustawy. Zgodnie ze zmienianym art. 14 ust. 2a ustawy zabronione ma być spożywanie napojów alkoholowych w miejscu publicznym, za wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych. Ponadto art. 18<sup>1</sup> ust. 4 ustawy dotyczący zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ma dotyczyć nie jak obecnie przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji przyjęć, lecz przedsiębiorców, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę.

W art. 2 projektu ustawy proponuje się znowelizowanie art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm.) tak, aby na imprezie masowej sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych mogły być prowadzone wyłącznie przez podmioty posiadające zezwolenie, o którym mowa w art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W art. 3-5 projektu znajdują się przepisy o charakterze przejściowym.

Zgodnie z art. 6 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

**2.1. Ocena zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej** wymaga uwzględnienia przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów – art. 34 i art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE).

Zgodnie z art. 34 TfUE zakazane jest ustanawianie w obrocie między państwami członkowskimi ograniczeń ilościowych w przywozie towarów oraz wszelkich środków o podobnym skutku. Ograniczenia ilościowe zostały zdefiniowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jako środki prowadzące do całkowitego lub częściowego zakłócenia importu, eksportu lub tranzytu towarów w handlu wewnątrzspółnotowym<sup>1</sup>. Natomiast środki o podobnym skutku do ograniczeń ilościowych zdefiniowano jako wszelkie regulacje prawne wydawane przez państwa, które mogą naruszać bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handel wewnątrzspółnotowy<sup>2</sup>.

W wyroku w sprawie 120/78 *Cassis de Dijon* TSUE sformułował zasadę wzajemnego uznawania standardów przez państwa członkowskie. Zgodnie z tą zasadą, każdy towar legalnie wytwarzany w państwie członkowskim powinien być dopuszczony do swobodnego obrotu we wszystkich pozostałych państwach członkowskich.

Prawo Unii Europejskiej przewiduje jednak możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie jednostronnie pewnych ograniczeń wwozu towarów. Jako wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów ograniczenia te są dopuszczalne tylko ze względu na pewne przyczyny wskazane w art. 36 TfUE, który stanowi, iż postanowienia art. 34 TfUE nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami m.in. moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt.

Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

<sup>1</sup> Wyrok TSUE w sprawie 2/73, *Riseria Luigi Geddo przeciwko Ente Nazionale Risi*.

<sup>2</sup> Wyrok TSUE w sprawie 8/74, *Procureur du Roi przeciwko Benoit i Gustave Dassonville*.

Należy podkreślić, że wymienione w art. 36 TfUE przyczyny odstępstw od art. 34 TfUE stanowią zamknięty katalog, a dopuszczalność wyjątków nakładanych na podstawie art. 36 TfUE jest przez TSUE interpretowana restryktywnie. O zastosowaniu środków dopuszczalnych na podstawie art. 36 TfUE decydują poszczególne państwa. Każdorazowo jednak wprowadzenie ograniczeń w przepływie towarów może być poddane kontroli TSUE z punktu widzenia: ewentualnej ukrytej, arbitralnej dyskryminacji oraz proporcjonalności. W pierwszym przypadku chodzi o to, aby środki podejmowane przy powołaniu się na art. 36 TfUE nie stanowiły ukrytych przeszkód w handlu pomiędzy państwami członkowskimi, tzn. aby w rzeczywistości nie służyły celom innym niż te, dla których zostały ustanowione. Testem na brak dyskryminacji towarów innych niż krajowe jest zawsze kontrola, czy podobne środki są stosowane także w odniesieniu do podobnych produktów krajowych. W drugim przypadku chodzi o ustalenie, czy działania państwa nie idą dalej niż jest to konieczne do zapewnienia osiągnięcia zamierzonego, usprawiedliwionego celu. Ciężar dowodu w odniesieniu do obu kwestii spoczywa zawsze na państwie członkowskim stosującym dany środek.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, w braku unijnych reguł harmonizujących sprzedaż danego towaru, regulacja ta pozostaje domeną państw członkowskich. Nie oznacza to jednak pełnej swobody działania. Należy brać pod uwagę zasadę swobodnego przepływu towarów jako fundament funkcjonowania Unii Europejskiej. Ograniczenia tej swobody muszą mieć charakter wyjątkowy i są możliwe jedynie w celu dopełnienia podstawowych wymogów. Ograniczenia nie mogą być arbitralne i przed ich wprowadzeniem zawsze należy rozważyć, czy zamierzonego celu nie można osiągnąć innymi metodami, mniej ingerującymi w swobodę handlu.

Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie może zostać uzasadniony w szczególności względami ochrony zdrowia i życia ludzi w rozumieniu art. 36 TFUE, wyłącznie jeśli środek ten jest w stanie zagwarantować realizację zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia<sup>3</sup>.

Ponadto należy odnotować, że środek ograniczający może być uznany za właściwy dla zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny<sup>4</sup>.

Ograniczenia w sprzedaży alkoholu były parokrotnie przedmiotem orzecznictwa TSUE. Przede wszystkim TSUE wprost zgodził się, że ochrona ludzkiego zdrowia przed szkodliwym działaniem alkoholu stanowi niewątpliwie jedną z przyczyn usprawiedliwiających odstępstwo od art. 34 TfUE<sup>5</sup>. W ocenie

<sup>3</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-456/10, *ANETT*.

<sup>4</sup> Wyroki TSUE w sprawie C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulos* oraz C-333/14, *Scotch Whisky Association i in.*

<sup>5</sup> Wyroki TSUE w sprawie C-152/78, *Komisja przeciwko Francji*, w połączonych sprawach C-1 i C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA i Publivia SAE przeciwko Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña* oraz w sprawie C-189/95, *Harry Franzén*.

TSUE przepisy, które mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, aby zapobiegać wywoływanym przez substancje alkoholowe szkodliwym skutkom dla zdrowia ludzi i dla społeczeństwa, i przez to zmierzają do zwalczania nadużywania alkoholu, są podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego, o których mowa w art. 36 TfUE<sup>6</sup>. Z drugiej strony, TSUE wielokrotnie stwierdzał, że konkretne przepisy ograniczające sprzedaż lub reklamę napojów alkoholowych były nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu bądź dyskryminowały towary pochodzenia zagranicznego i przez to były sprzeczne z art. 34 w związku z art. 36 TfUE<sup>7</sup>. W świetle bowiem wymogów art. 36 TfUE jest konieczne, by rozpatrywane środki nie stanowiły środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

Do oceny tego, czy zachowanie państwa członkowskiego, które dotyczy zasad sprzedaży towaru, oddziałuje na wymianę handlową między państwami członkowskimi w sposób sprzeczny z art. 34 TfUE, trzeba sięgnąć do ustaleń poczynionych przez TSUE w sprawie C-267/91 *Keck*. Zgodnie z formułą *Keck* środkiem o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 34 TfUE nie są przepisy krajowe dotyczące zasad sprzedaży towarów, pod warunkiem że dotyczą one wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców działających na terytorium danego państwa członkowskiego, i jednakowo, pod względem prawnym i faktycznym, wpływają na obrót towarami krajowymi i pochodzącymi z innych państw członkowskich. Po ustaleniu, że dana regulacja dotyczy zasad sprzedaży, powinno się zbadać, czy przepisy krajowe stosują się do wszystkich przedsiębiorców działających na terytorium danego państwa, a następnie to, czy przepisy dotyczące zasad sprzedaży stosowane są jednakowo do towarów krajowych i importowanych. Wreszcie należy rozstrzygnąć, czy regulacja dotycząca sprzedaży w rzeczywistości utrudnia dostęp do rynku rozpatrywanym towarom pochodzącym z innych państw członkowskich w większym stopniu niż utrudnia go towarom krajowym.

Regulacjami dotyczącymi zasad sprzedaży są przepisy krajowe i praktyki dotyczące szeroko rozumianych „metod wprowadzania do obrotu”<sup>8</sup>, tj. takich kwestii jak: kto, kiedy, gdzie i jak może sprzedawać towary oraz jak, gdzie i kiedy można towary reklamować. Trzeba dodać, iż pojęcie przepisów dotyczących sprzedaży obejmuje też unormowania dotyczące zakazu sprzedaży i konsumpcji w miejscach publicznych mocnych napojów alkoholowych<sup>9</sup>.

**2.2.** Ponadto w przypadku opiniowanego projektu ustawy należy wziąć pod uwagę dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36), dalej jako „dyrektywa 2006/123/WE”.

<sup>6</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-434/04, *Ahokainen i Leppik*.

<sup>7</sup> Wyroki TSUE w sprawie C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) przeciwko Gourmet International Products AB (GIP)* oraz w sprawie C-170/04, *Klas Rosengren i inni przeciwko Riksdåklagaren*.

<sup>8</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-441/04, *A-Punkt*, wyrok TS w sprawie C-20/03, *Burmanjer*.

<sup>9</sup> Wyrok TSUE w sprawie 75/81, *Blesgen*.

Art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE określa wymogi notyfikacyjne. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają określone w tej dyrektywie wymogi oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie. W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem wspólnotowym [obecnie: unijnym – BAS], a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia.

Wymogi, do których odnosi się wskazany obowiązek notyfikacyjny, zostały określone w art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 i ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE. W myśl art. 15 ust. 6 dyrektywy 2006/123/WE, od 28 grudnia 2006 r. państwa członkowskie nie wprowadzają nowych wymogów tego rodzaju, które zostały wyszczególnione w ust. 2, chyba że wymóg taki spełnia warunki określone w ust. 3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123/WE państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów: a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami; b) obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej; c) wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce; d) wymogi inne niż dotyczące kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE<sup>10</sup> lub przewidziane w innych wspólnotowych [obecnie: unijnych – BAS] aktach prawnych, które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności; e) zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa; f) wymogi określające minimalną liczbę pracowników; g) określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować; h) zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

**3.1.** Proponowane w projekcie ustawy zmiany przepisów mają związek z kwestią swobodnego przepływu towarów w rozumieniu TfUE, ponieważ dotyczą zasad sprzedaży towarów. Należy je uznać za niesprzeczne z art. 34 TfUE, gdyż przepisy te stosują się do wszystkich przedsiębiorców działających na terytorium Polski oraz odnoszą się jednakowo do towarów krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich UE. Co więcej, wprowadzane

<sup>10</sup> Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, s. 22, ze zm.).

ograniczenia są niewątpliwie uzasadnione względami ochrony zdrowia i życia ludzi oraz nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu.

W konsekwencji można stwierdzić, że zmieniane przepisy dotyczące zasad sprzedaży napojów alkoholowych nie są środkiem o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 34 TfUE.

**3.2.** W związku z tym, że zmieniane art. 12 i art. 18 ustawy dotyczą ustalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy przepisy te mogą być zakwalifikować jako „ilościowe lub terytorialne ograniczenie” w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/123/WE. Zgodnie z dyrektywą 2006/123/WE wprowadzenie takiego wymogu podlega obowiązkowi notyfikacyjnemu.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy podlega notyfikacji w trybie art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE, przy czym wszczęcie procedury notyfikacyjnej nie stanowi przeszkody w przyjęciu projektowanych przepisów.

Akceptował:  
Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 6 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2244/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Szymon Szynkowski vel Sęk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy proponują znowelizowanie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.), dalej jako „ustawa”. W art. 12 ustawy mają zostać zmodyfikowane zasady ustalania przez radę gminy liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy ma dotyczyć również napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa. Rada gminy będzie mogła ustalić, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy (ust. 2) oraz ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży (między 22.00 a 6.00) napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (ust. 4). Z tymi zmianami łączą się propozycje zmiany art. 18 ust. 3a ustawy oraz dodania art. 18 ust. 3b ustawy. Zgodnie ze zmienianym art. 14 ust. 2a ustawy zabronione ma być spożywanie napojów alkoholowych w miejscu publicznym, za wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych. Ponadto art. 18<sup>1</sup> ust. 4 ustawy dotyczący zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ma dotyczyć nie jak obecnie przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji przyjęć, lecz przedsiębiorców, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, w oparciu o zawartą z nim umowę.

W art. 2 projektu ustawy proponuje się znowelizowanie art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm.) tak, aby na imprezie masowej sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych mogły być prowadzone wyłącznie przez

podmioty posiadające zezwolenie, o którym mowa w art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

