

**Państwowa Agencja
Rozwiązywania Problemów
Alkoholowych**

Warszawa, dn. 18 marca 2016 roku

ANA/⁵⁶⁶/DPt/2016

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **22. 03. 2016**

Pan

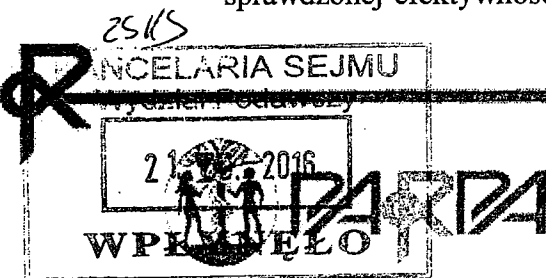
Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W związku pismem z dnia 10 marca 2016 r. (znak sprawy: 6MS-W8-173-71/16) w sprawie wyrażenia opinii na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych uprzejmie informuje:

1. Zawarta w art. 1 pkt 1 lit a projektu propozycja zmiany art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, z późn. zm.), zgodnie z którą limit punktów sprzedaży obejmować ma dwie kategorie punktów – punkty działające bez ograniczeń co do godzin prowadzenia sprzedaży oraz punkty prowadzące sprzedaż w godzinach od 22.00 do 6.00, wydaje się dyskusyjna z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadzie równości wobec prawa, jak również wyrażonej w art. 22 Konstytucji zasadzie wolności prowadzenia działalności gospodarczej. W zaproponowanym rozwiązaniu brak jest jakichkolwiek różnic (przykładowo: rodzaj sprzedawanego alkoholu) pomiędzy podmiotami, które uzasadniałyby odmienny zakres korzystania z wolności prowadzenia przez nie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Zauważyć należy, że ograniczanie fizycznej dostępności alkoholu (w tym ograniczanie godzin jego sprzedaży) jest instrumentem polityki społecznej o sprawdzonej efektywności w zakresie ograniczania szkód zdrowotnych i społecznych



spowodowanych przez alkohol. Przyjmowanie rozwiązań z tego zakresu wydaje się być zatem uprawnionym ingerowaniem w sferę wolności działalności gospodarczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że może ono być osiągnięte metodami niedyskryminacyjnymi np. przez wprowadzenie ustawowych ograniczeń godzin sprzedaży alkoholu lub też upoważnienie rady gminy do określenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych w drodze uchwały. Nie sposób zatem uznać by proponowane rozwiązanie było konieczne dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W art. 1 pkt 1 lit b projektu proponuje się dodanie do art. 12 ust. 5 zgodnie, z którym rada gminy może, biorąc pod uwagę potrzebę ograniczenia dostępności alkoholu, określić w uchwale godziny sprzedaży oraz miejsca, w których obowiązuje zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia te uprzywilejowałyby zatem przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży w stosunku do przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza punktem sprzedaży. Zauważyć należy, że w uzasadnieniu do projektu nie przedstawiono argumentacji przemawiającej za celowością powyższego rozróżnienia. Ponadto, nie jest w pełni czytelne czy w intencji projektodawcy uchwałą, o której mowa w ust. 5 pkt 1 miałyby być objęte także punkty sprzedaży, gdzie zgodnie z ust. 1 sprzedaż odbywać się ma od 22.00 do 6.00.
3. W art. 1 pkt 2 lit a projektu ustawy proponuje się zmianę brzmienia art. 18 ust. 11 zgodnie, z którym przedsiębiorca, który prowadził sprzedaż napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia mógłby wystąpić z wnioskiem o wydanie zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia ujawnienia sprzedaży bez wymaganego zezwolenia. Propozycja ta stanowi, jak się wydaje, próbę uniknięcia sytuacji, w której organ zezwalający zmuszony jest (w związku ze związanym charakterem decyzji administracyjnej w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) wydać zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych podmiotowi gospodarczemu, który prowadził sprzedaż napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia, a który w przeciwieństwie do przedsiębiorcy, któremu zezwolenie zostało cofnięte nie jest w obecnym stanie prawnym objęty trzyletnim zakazem ubiegania się o zezwolenie. W



obowiązującym stanie prawnym mamy zatem do czynienia z paradoksalną i niepożądaną sytuacją, w której przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia są uprzywilejowani pod względem swojej sytuacji prawnej w stosunku do przedsiębiorców, którzy korzystali z zezwoleń wbrew ustawowym zasadom i warunkom. Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że zaproponowane w projekcie rozwiązanie budzi istotne wątpliwości. Nie jest w pełni czytelne co należy rozumieć pod pojęciem „ujawnienia sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia”. Nie jest zatem jasne od jakiego dnia należałoby liczyć upływ 3-letniego terminu, w którym niedopuszczalne jest wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Nie jest także oczywiste czy w intencji projektodawcy sam fakt „ujawnienia” będzie podstawą zastosowania powyższej sankcji bez stosownego orzeczenia sądu karnego w sprawie o czyn z art. 43 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

4. W art. 1 pkt. 2 lit b projektu ustawy zawarto propozycję nowego brzmienia art. 18 ust. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi prowadzącego do skrócenia terminu (z 3 lat do 1 roku), w którym przedsiębiorcy, wobec której wydana została decyzja w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych może ponownie ubiegać się o zezwolenie. Przypomnieć w tym miejscu należy, że podstawą do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być m. in. takie zachowania jak sprzedaż alkoholu osobom niepełnoletnim (art. 18 ust. 10 pkt. 1 lit a ustawy) czy wprowadzanie do obrotu alkoholu pochodzącego z nielegalnych źródeł (art. 18 ust. 10 pkt. 4 ustawy), a więc zachowania o istotnym negatywnym oddziaływaniu na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Przypomnieć należy, że adekwatność sankcji stosowanych wobec przedsiębiorców dopuszczających się sprzedaży alkoholu osobom niepełnoletnim była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r. (P 26/09) stwierdził „Negatywne skutki społeczne takich postaw dzieci i młodzieży stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego i mają wpływ na wzrost przestępczości i innych zjawisk patologicznych u małoletnich, także po osiągnięciu przez nich pełnoletności. Zjawiska te obejmują nie tylko dysfunkcje zdrowotne i moralne, ale także społeczne w postaci ubóstwa, obniżenia szans życiowych osób pijących i ich rodzin, a także obniżenia poziomu bezpieczeństwa społeczeństwa. Należy



PARPA

PAŃSTWOWA AGENCJA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH
Aleje Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa | fax 22 250 63 60 | tel 22 250 63 25
e-mail: parpa@parpa.pl | www.parpa.pl

uznać, że wiąże się z przesłanką "bezpieczeństwa państwa" z art. 31 ust. 3 Konstytucji." W uzasadnieniu do projektu nie przedstawiono jakichkolwiek argumentów przemawiających złagodzeniem sankcji w stosunku do przedsiębiorców, którzy swoją postawą wykazali, iż nie dają rękojmi prowadzenia tej formy działalności gospodarczej w sposób zgodny z prawem oraz interesem publicznym. Propozycję tę ocenić należy zdecydowanie negatywnie. Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że nadanie nowego brzmienia ust. 13 skutkowałoby także odstąpieniem od obowiązującego rozwiązania, zgodnie z którym przedsiębiorcy, którzy nie dopełnili obowiązku złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży oraz nie wnieśli terminowo opłaty objęci są 6 miesięczną zakazem ponownego ubiegania się o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dochody z opłat za zezwolenia przeznacza się na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Zaproponowane rozwiązanie może prowadzić do uszczuplenia puli środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, co z kolei skutkowałoby zmniejszeniem skali i zakresu realizowanych działań.

5. Pozytywnie ocenić należy podjętą w art. 1 pkt 3 lit b projektu ustawy próbę określenia organu właściwego do wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 18¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zaproponowane jednak w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym właściwym w takich sprawach byłby organ stałego prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę co może skutkować istotnymi wątpliwościami w przypadku przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą lub przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie całego kraju. Rozważenia wymagałoby zatem określenie przedmiotowej kwestii w sposób bardziej jednoznaczny, przykładowo poprzez wskazanie, iż właściwym jest organ siedziby przedsiębiorcy.
6. Krytycznie odnieść należy się do zawartej w art. 1 pkt 4 projektu propozycji zmiany kwalifikacji prawnej czynów z art. 43 ust. 3 i 4 z przestępstwa na wykroczenie. Jak to już wskazano powyżej prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia, a także wbrew zakazom i warunkom prowadzenia sprzedaży



PARPA

PAŃSTWOWA AGENCJA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH
Aleje Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa | fax 22 250 63 60 | tel 22 250 63 25
e-mail: parpa@parpa.pl | www.parpa.pl

narusza ważne dobra prawnie chronione i jest zachowaniem o znacznym stopniu szkodliwości społecznej. Adekwatność stosowanej sankcji powinna mieć pierwszeństwo nad przywołanym w uzasadnieniu do projektu walorem „sprawniejszego wyciągania konsekwencji”. Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej nie jest środkiem karnym przewidzianym w Kodeksie wykroczeń i nieuzasadnione wydaje się stosowanie go jako środka karnego w przypadku popełnienia wykroczenia. Ponadto, zaproponowane środki karne wydają się nie korespondować z możliwością objęcia wykroczenia postępowaniem mandatowym.

7. Za istotną wadę przedstawionego projektu uznać należy brak przepisów przejściowych odnoszących się do postępowania w przedmiocie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Z poszanowaniem

[Signature]
DYREKTOR
Państwowej Agencji Rozwiązywania
Problemów Alkoholowych
Krzysztof Brzózka



PARPA

PAŃSTWOWA AGENCJA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH
Aleja Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa | fax 22 250 63 60 | tel 22 250 63 25
e-mail: parpa@parpa.pl | www.parpa.pl