

Barbara Jaworska-Dębska

O ZASADZIE OGRANICZANIA DOSTĘPNOŚCI ALKOHOLU
W USTAWODAWSTWIE POLSKIM

I

Problematyka alkoholowa należy do tego rodzaju zagadnień, wobec których trudno zajmować — zwłaszcza w naszym kraju — stanowisko obojętne. We współczesnym świecie można wyodrębnić dwie zasadnicze deklarowane postawy społeczne wobec alkoholu: postawę abstynencji i tzw. umiarkowanego picia. Oczywiście mowa tutaj jedynie o postawach wynikających z deklarowanego, a nie faktycznego stosunku do alkoholu. Nie ma wśród nich miejsca dla postaw preferujących nadmierne picie czy wynikających z uzależnienia od alkoholu. Upowszechnienie wzorca abstynencji jest przede wszystkim rezultatem oddziaływania postulatów głoszonych przez różne kościoły, z których część (jak np. Kościół adwentystów dnia siódmego, Kościół mormonów, czy mający ogromne rzesze wyznawców islam) wręcz stawia swym wyznawcom taki wymóg. Natomiast inne kościoły, jak choćby Kościół katolicki, zalecają całkowitą abstynencję jedynie swemu duchowieństwu¹, a także popularyzują ideę abstynencji wśród wiernych. Postawy abstynenckie mogą też znajdować swe uzasadnienie w zgoła świeckiej racjonalizacji². Poza tym licznych zwolenników znajduje idea umiarkowanego picia.

Biorąc pod uwagę cel poszczególnych legislacji antyalkoholowych — ukształtowanie społeczeństwa abstynenckiego lub pijącego umiarkowanie — można wyróżnić dwie ich podstawowe kategorie: legislacje prohibycyjne i legislacje reglamentacyjne³.

¹ A. Czastka, *Umiarkowanie czy abstynencja*, „Problemy Alkoholizmu” 1985, nr 5.

² Por. np. W. Marcinkowski, *Niebezpieczne umiarkowanie*, Kraków 1989.

³ Por. bliżej M. Filar, *Funkcje prawa*, [w:] *Alkohol oraz związane z nim problemy społeczne i zdrowotne*, red. I. Wald, Warszawa 1986, s. 277.

Legislacje prohibicyjne zmierzają do całkowitego wyeliminowania picia alkoholu z życia społecznego, pragną osiągnąć cel polegający na utworzeniu w pełni trzeźwego społeczeństwa, powstrzymującego się od spożywania wszelkich napojów alkoholowych.

Legislacje reglamentacyjne natomiast, godząc się z umiarkowanym spożywaniem alkoholu w społeczeństwie, a więc takim, które nie wykracza poza ramy wyznaczone tradycją i zwyczajem, starają się jedynie tak kontrolować konsumpcję alkoholu, aby nie dopuścić do powstania lub zminimalizować negatywne indywidualnie i społecznie skutki pewnych sposobów tej konsumpcji.

Jak słusznie zauważa M. Filar, legislacje prohibicyjne, jako rezultat tzw. suchej ideologii alkoholowej, są charakterystyczne dla totalitarnych i paternalistycznych systemów prawnoustrojowych, natomiast legislacje reglamentacyjne powstające w wyniku akceptacji „mokrej” filozofii alkoholowej występują zwłaszcza w liberalnych systemach społeczno-prawnych, przewidujących dla swych obywateli rozległą sferę wolności osobistej⁴.

Prohibicyjne regulacje antyalkoholowe mają w europejskiej strefie kulturowej, obejmującej Europę i Amerykę Północną, stosunkowo ograniczony zasięg. W przeszłości stosowane były przede wszystkim w okresie I wojny światowej i bezpośrednio po jej zakończeniu w celu poprawy stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego. Występowały one m. in. w Rosji (1914—1924), Finlandii (1919—1932)⁵, Norwegii (1916—1927), Stanach Zjednoczonych Ameryki (1920—1933). Tendencje prohibicyjne także i w Polsce po I wojnie światowej były dość silne i dawały o sobie znać podczas prac nad pierwszą polską ustawą antyalkoholową. Współcześnie model prohibicyjny funkcjonuje w niektórych państwach arabskich, gdzie ma podłoże jednoznacznie religijne⁶. W pozostałych krajach walka z alkoholizmem opiera się obecnie na różnego rodzaju ustawodawstwach reglamentacyjnych.

Analiza danych statystycznych obrazujących wielkość spożycia napojów alkoholowych w naszym kraju prowadzi nieodmiennie do stereotypowego wniosku o potrzebie zmniejszenia tego spożycia⁷. Dość po-

⁴ Ibidem.

⁵ S. Sariola, *Prohibition in Finland 1919—1932. Its background and consequences*. Q.I.S.A., 1974, vol. 35, s. 477—490.

⁶ B. Adamczyk-Kłoczkowska, *Sposoby oddziaływania państwa na spożycie alkoholu w różnych krajach*, Warszawa 1986, s. 28—29.

⁷ W literaturze spotkać się też można w związku z tym z propozycjami ścisłego wskazania pożądanej wielkości spożycia napojów alkoholowych na poziomie prohibicyjnym, np. S. Akoliński, postuluje uznanie za nieszkodliwe społecznie spożycie w granicach 0,5 l 100% alkoholu na głowę statystycznego mieszkańca w skali rocznej, *Środki prawne walki z alkoholizmem*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1, s. 105.

wszechnie bowiem wiąże się tzw. średnie spożycie napojów alkoholowych z rozmiarami alkoholizmu⁸, choć pamiętać trzeba, że ogromnie ważnym czynnikiem wpływającym na to zjawisko jest model picia. Rozpowszechniony w Polsce wzór północno-wschodni⁹, zwany też skandynawskim, powoduje właśnie, że przy stosunkowo umiarkowanym — w porównaniu z danymi światowymi — średnim spożyciu alkoholu¹⁰, alkoholizm jest u nas problemem szczególnie widocznym i dolegliwym.

Państwo stara się utrzymać kontrolę spożycia alkoholu, a także kreować pożądane wzorce picia napojów alkoholowych, przy użyciu różnorodnych form reglamentacji, które mają przede wszystkim zagwarantować ograniczenie dostępności alkoholu (rozumiane też jako kształtowanie struktury spożycia napojów alkoholowych).

Zasada ograniczania dostępności alkoholu opiera się na systemie określonych prawem instrumentów (głównie różnorodnych zakazów) realizowanych przy użyciu władczych form działania. Można wśród nich wyróżnić dwie kategorie prawnych środków ograniczenia dostępności alkoholu: środki kształtujące podaż (antypodażowe) oraz środki kształtujące popyt (antypopytowe).

Środki antypodażowe stanowią system prostych utrudnień w zakresie zakupu i spożycia napojów alkoholowych, stwarzanych potencjalnym nabywcom i konsumentom tych napojów. Są one zawarte w normach, których adresatami „wprost” są najczęściej obywatele, potencjalni konsumenci alkoholu. Treścią tych norm jest ustalenie lub uprawnienie do ustalenia określonych zakazów i nakazów w sferze konsumpcji alkoholu, zagrożonych nierzadko sankcją karną. Do tego rodzaju środków należą:

⁸ Według tzw. reguły Ledermanna np. liczba osób nadużywających alkoholu jest proporcjonalna do kwadratu średniej ilości alkoholu spożywanego na głowę statystycznego mieszkańca, patrz bliżej Filar, *op. cit.*, s. 285.

⁹ Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 4. Wzór ten charakteryzuje się jednorazowym wypijaniem sporych ilości wysokoprocentowych napojów alkoholowych. Oprócz niego rozróżnia się jeszcze wzór romański (dominuje wino konsumowane często przy posiłkach i między nimi) oraz anglosaski (piwo, rozcieńczone napoje spirytusowe). Por. bliżej np. A. Chećko, *Zarys podstaw prawnych polityki przeciwalkoholowej w latach 1959—1982*, Warszawa 1984, s. 8.

¹⁰ Listę największych konsumentów alkoholu otwierają kraje, w których spożyciu dominuje wino. Po nich miejsce zajmują kraje o wysokim poziomie spożycia piwa lub wina i piwa, na końcu zaś znajdują się kraje, gdzie preferowane są napoje spirytusowe. Polska jako kraj o przewadze spożycia napojów spirytusowych znajduje się więc wśród krajów o względnie niskim spożyciu alkoholu ogółem. Zalicza się natomiast do czołówki krajów o wysokiej konsumpcji wódek. Por. bliżej I. Wald, J. Morawski, J. Moskaiewicz, T. Szydlowska, *II Raport o polityce wobec alkoholu*, Warszawa 1990, s. 6, cytowany dalej jako *II Raport o polityce...*

A. Całkowity lub częściowy zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wprowadzany na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części.

B. Kontrola produkcji napojów alkoholowych.

C. Kontrola handlu napojami alkoholowymi.

1. Kontrola importu.

2. Kontrola handlu hurtowego.

3. Kontrola sprzedaży detalicznej: a) limitowanie ilości punktów sprzedaży alkoholu, b) limitowanie ilości kupowanego alkoholu, c) ograniczenia dotyczące usytuowania punktów sprzedaży alkoholu, d) zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren niektórych obiektów, e) zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych niektórym kategoriom nabywców, f) limitowanie czasu sprzedaży alkoholu.

Natomiast środki antypopytowe to również określone nakazy i zakazy adresowane jednak nie do potencjalnych konsumentów alkoholu, ale do państwa oraz innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przestrzeganie tych norm zagwarantowane jest częściowo także sankcją karną. W założeniu nie stwarzają one dla obywateli bezpośrednio barier „administracyjnych”, lecz oddziałują pośrednio, wpływając na ich decyzje dotyczące zakupu spożycia alkoholu. Ta grupa środków obejmuje aktualnie ograniczenia w sferze reklamy (zakaz reklamy) i mechanizmy cenowe.

II

A. Całkowity lub częściowy zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wprowadzany na czas określony na obszarze całego kraju lub jego części. Tendencje prohibicyjne — aczkolwiek ujawniające się co jakiś czas¹¹ — nie znalazły nigdy w Polsce szerszej akceptacji ani nawet odpowiedniego klimatu do pełnego rozwoju założeń takiej koncepcji. Nie wprowadzono więc w naszym kraju całkowitego zakazu produkcji i sprzedaży napojów alkoholowych. Oczywiście było, iż tego typu postanowienia ustawodawcy nie znalazłyby oparcia w — jak to określa A. Podgórecki — poczuciu prawnym społeczeństwa¹². Wobec braku społecznej akceptacji dla prohibicji z góry można było przewidzieć niesku-

¹¹ Zwolennikiem wprowadzenia prohibicji w latach siedemdziesiątych był T. Bilińskiewicz, por. np. *Prohibicja? Dlaczego nie*, „Prawo i Życie” 1973, nr 4; idem, *Jedyny ratunek — prohibicja*, ibidem, 1971, nr 19.

¹² A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 71.

tecność tego typu regulacji antyalkoholowej w naszych warunkach. Ponadto doświadczenia państw, które wprowadziły swego czasu prohibicję, wskazują na powstanie szeregu związanych z nią negatywnych zjawisk społecznych, np. gwałtownego rozwoju nielegalnej produkcji¹³ i pokątnej sprzedaży napojów alkoholowych, przemytu alkoholu¹⁴, spożywania alkoholi niekonsumpcyjnych. Rozwiązanie takie stwarzało także problemy związane z wysokimi kosztami utrzymania służb egzekwujących ustawodawstwo prohibicyjne¹⁵. Korzyści w postaci spadku spożycia alkoholu — głównie w początkowym okresie obowiązywania prohibicji — nie rekompensowały w ogólnym bilansie poniesionych strat społecznych i kosztów ekonomicznych. Nie oznacza to jednak, że prohibicja ograniczona do zakazu sprzedaży alkoholu na danym terytorium w określonym czasie lub w określonym asortymencie nie znajduje dziś zwolenników, którzy w tej metodzie upatrują sposób na obniżenie spożycia alkoholu¹⁶. Możliwość wprowadzenia tak rozumianej prohibicji jest też przewidziana w polskiej ustawie antyalkoholowej, czyli w ustawie z 26 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 35, poz. 230 z późniejszymi zmianami). Na podstawie art. 19 tej ustawy Rada Ministrów może bowiem na drodze rozporządzenia wprowadzić na czas określony na obszarze całego kraju albo jego części całkowity lub częściowy zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁷. Przesłanką tego zakazu nie jest jednak potrzeba zmniejszenia średniego spożycia alkoholu (choć dłuższe jego utrzymywanie może w pewnym zakresie wpływać także na poziom spożycia), ale konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach tego wymagających. Zakaz ten nie jest więc klasycznym środkiem ograniczania dostępności alkoholu.

B. Kontrola produkcji napojów alkoholowych. Do odległej przeszłości należy czas, gdy produkcja napojów alkoholowych nie podlegała żadnej ingerencji ze strony państwa. Po I wojnie światowej monopol propinacyjny szlachty zastąpiony został monopolem pań-

¹³ B. Sygit, *Nielegalny wyrób spirytusu*, Warszawa 1987, s. 12 i powołana tam literatura.

¹⁴ Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 26—27.

¹⁵ H. Grabiański, *Ekonomiczne skutki ustawodawstwa prohibicyjnego w Stanach Zjednoczonych A.P.*, Warszawa 1931.

¹⁶ Wprowadzenie tzw. suchych terenów w Finlandii i Norwegii przyniosło tam znaczny spadek spożycia alkoholu. Por. bliżej *Alcohol Control Policies in Public Health Perspective*, Forssa 1975, s. 69—70.

¹⁷ Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z 22 IV 1986 r. w sprawie czasowego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. nr 13, poz. 74).

stwowym¹⁸. Do 1 I 1989 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej¹⁹, poza zainteresowaniem państwa pozostawał tylko wyrób domowym sposobem win, moszczów winnych i miodów pitnych przeznaczonych do użytku we własnym gospodarstwie wytwórcy w ilości nie przekraczającej 100 l. Również domowa produkcja piwa na własne potrzeby nie podlegała żadnym ograniczeniom. Produkcja przemysłowa win i napojów spirytusowych poddana była zróżnicowanej kontroli państwa, gdyż wytwarzanie win, moszczów winnych i miodów pitnych wymagało zezwolenia resortowego ministra wydanego w porozumieniu z ministrem finansów, natomiast wytwarzanie napojów spirytusowych objęte było monopolem państwowym.

Postanowienia ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. generalnie zmniejszyły możliwości kontrolnego oddziaływania państwa na wielkość produkcji napojów alkoholowych, ponieważ wytwarzanie win nie wymaga już uzyskania zezwolenia. Zniesiono też monopol państwowy na produkcję napojów spirytusowych zastępując go systemem koncesyjnym. Zmiany te całkowicie ekonomicznie zasadne stwarzają podwaliny pod nowy ustrój gospodarczy, w których odchodzi się od klasycznych form ingerencji państwa w działalność gospodarczą. Pozwalają one także na likwidację dotychczasowego paradoksu, gdy państwo miało kontrolować produkcję alkoholu (a więc przede wszystkim nie dopuszczać do jej wzrostu), w której rozwoju było oczywiście ze względów fiskalnych zainteresowane. Można się jednak zastanawiać, czy system koncesyjny nie wpłynie ujemnie na możliwość oddziaływania państwa na ograniczenie produkcji wysokoprocentowego alkoholu, czy nie osłabi funkcji kontrolnych państwa w tej dziedzinie, a jeśli by tak było — to czy wobec bezdyskusyjnej potrzeby walki z alkoholizmem w naszym kraju nie należałoby raczej postulować zachowania systemu monopolowego w odniesieniu do przemysłu spirytusowego.

Wydaje się jednak, że zniesienie systemu monopolowego nie odbiera państwu możliwości oddziaływania — w miarę potrzeby — na podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Po pierwsze, w koncesji mogą być określone podstawowe warunki wykonywania działalności gospodarczej, w przypadku koncesji na wytwarzanie wyrobów spirytusowych mogą one oznaczać właśnie wielkość produkcji. Po drugie, państwo dysponuje dostatecznie silnym instrumentem kształtowania działalności gospodarczej, jakim jest system podatkowy. Po trzecie wreszcie, dotychczasowe doświadczenia (nie tylko polskie) dowodzą dobitnie, że zagwarantowanie monopolu nie likwiduje lobby proalkoholowego ani też nie stano-

¹⁸ Dekret z 30 I 1919 r. w sprawie uregulowania produkcji spirytusu (Cziennik Praw Państwa Polskiego, nr 11, poz. 130).

¹⁹ Dz.U. nr 41, poz. 324 oraz 1990, nr 26, poz. 149 i nr 34, poz. 198.

wi dostatecznej bariery dla jego oddziaływania na produkcję napojów alkoholowych²⁰.

C. Kontrola handlu napojami alkoholowymi.

1. Kontrola importu alkoholu. O ilości alkoholu na rynku decyduje przede wszystkim wielkość jego krajowej produkcji, jednakże nie bez wpływu na podaż napojów alkoholowych pozostaje — rzecz jasna — również import tych napojów. Do niedawna import ten nie odgrywał w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego większej roli. Spostrzeżenia te potwierdzają autorzy *II Raportu o polityce wobec alkoholu*²¹. Według nich udział zagranicznych napojów spirytusowych w spożyciu w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oscylował wokół 2%, w tym samym czasie wina importowane stanowiły 10—30% konsumpcji wszystkich gatunków win w Polsce, a wielkość importu piwa od początku lat sześćdziesiątych kształtowała się zawsze znacznie poniżej 1% konsumpcji.

Przeobrażenia ustrojowe, polityczne i gospodarcze, które na szerszą skalę dokonały się w 1989 r., m. in. złagodzona polityka paszportowa, nowe prawo dewizowe²² umożliwiające legalny zakup walut i dające możliwość legalnego ich wywożenia za granicę, stworzyły warunki sprzyjające także gwałtownemu wzrostowi prywatnego importu napojów alkoholowych, zwłaszcza wódek oraz w mniejszym stopniu piwa. Nie bez znaczenia dla rozwoju tego prywatnego importu dokonywanego w ramach tzw. niehandlowego obrotu towarowego z zagranicą były unormowania ówczesnie obowiązującego prawa celnego²³ uchwalonego w warunkach ograniczonego międzynarodowego ruchu osobowego.

Prawo celne z 1975 r. wyodrębniało dwojakiego rodzaju obrót towarowy z zagranicą: handlowy — dokonywany w ramach uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie handlu zagranicznego — i niehandlowy — obejmujący wszelkie inne niż obrót handlowy postacie obrotu towarowego z zagranicą. Przed liberalizacją życia politycznego i gospodarczego w naszym kraju nie było warunków dla rozwoju prywatnego importu alkoholu na większą skalę. Brak kompleksowych unormowań sfery gospodarczej według nowych wzorów, czego wyrazem było m. in.

²⁰ Według danych zawartych w *II Raporcie o polityce...* (s. 14) Fundacja Nissenbaumów rozpoczęła produkcję wódek na wiele miesięcy przed wejściem w życie ustawy z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej znoszącej monopol państwa w tym zakresie.

²¹ *Ibidem*, s. 17.

²² Ustawa z 15 II 1989 r. Prawo dewizowe (Dz.U. nr 6, poz. 33, zm. Dz.U., 1989, nr 74, poz. 441).

²³ Ustawa z 26 III 1975 r. — Prawo celne (Dz.U., 1984, nr 57, poz. 290 z późniejszymi zmianami).

obowiązywanie prawa celnego niedostosowanego do realiów gospodarki rynkowej, stał się więc przyczyną powstania prywatnego, niekontrolowanego importu alkoholu na ogromną skalę. Trudno określić dokładnie wielkość tego zjawiska z powołaniem wiarygodnych liczb obrazujących jego rozmiary, gdyż ani Główny Urząd Cel, ani Główny Urząd Statystyczny nie posiadają danych na ten temat²⁴. Ocena skali niekontrolowanego importu alkoholu opierać się może w tych warunkach jedynie na nieprecyzyjnych miernikach, przede wszystkim na obserwacji stanu zaopatrzenia w alkohole importowane punktów detalicznej sprzedaży alkoholu. Szkoda więc, że dopiero po półrocznym okresie obowiązywania nowego prawa celnego²⁵ minister współpracy gospodarczej z zagranicą wypełnił delegację zawartą w art. 7 ust. 2 tej ustawy i ustanowił do 31 XII 1990 r. kontyngenty na przywóz niektórych napojów alkoholowych²⁶.

Ustanowienie tych kontyngentów jest oczywiście formą kontroli ilości przywożonych do kraju napojów alkoholowych, stanowi więc narzędzie realizacji zasady ograniczania dostępności alkoholu. Pamiętać też należy, że towary, na których przywóz z zagranicy ustanowione są kontyngenty, mogą być przywożone do kraju tylko na podstawie pozwolenia na przywóz wydanego przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą. Jeśli natomiast chodzi o przywóz do Polski spirytusu i wyrobów spirytusowych sprawę rozstrzygnięto również z opóźnieniem, lecz bardziej kategorycznie. Rada Ministrów ustanowiła mianowicie na okres od 1 VIII do 31 XII 1990 r. zakaz ich przywozu²⁷, korzystając z uprawnienia do czasowego ograniczenia obrotu towarowego z zagranicą, jeżeli wymagają tego względy polityki handlowej albo interes gospodarczy lub interes narodowy kraju (art. 9 prawa celnego z 1989 r.). Podobny zakaz przywozu został ustalony przez Radę Ministrów w odniesieniu do piwa i wina²⁸.

²⁴ *II Raport o polityce...*, s. 18.

²⁵ Ustawa z 28 XII 1989 r. — Prawo celne (Dz.U. nr 75, poz. 445) weszła w życie 1 I 1990 r.

²⁶ Rozporządzenie ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 17 VII 1990 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów na przywóz niektórych napojów alkoholowych (Dz.U. nr 47, poz. 282) dotyczy przywozu złożonych preparatów alkoholowych w rodzaju używanych do produkcji i napojów, whisky, rumów, ginu i jałowcówki oraz likierów i napojów alkoholowych typu aperitif.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 VII 1990 r. w sprawie ustanowienia w 1990 r. czasowego ograniczenia przywozu niektórych towarów (Dz.U. nr 47, poz. 280).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 X 1990 r. w sprawie ustanowienia w 1990 r. czasowego ograniczenia przywozu piwa, napojów winnych i wyrobów tytoniowych (Dz.U. nr 75, poz. 446).

2. Kontrola handlu hurtowego alkoholem. Handel hurtowy alkoholem odbywał się dotychczas za pośrednictwem monopolistycznie działającego w tej dziedzinie Przedsiębiorstwa Hurtu Spożywczego wyznaczonego w trybie art. 9 ust. 3 ustawy antyalkoholowej z 1982 r. przez ministra rynku wewnętrznego.

Idea centralizacji dystrybucji i obrotu napojami alkoholowymi miała służyć ułatwieniu prowadzenia przez państwo jednolitej polityki ograniczania dostępności tych napojów. Jednakże w warunkach nowego ustroju gospodarczego opierającego się na regułach gospodarki rynkowej, a także ze względu na zmianę stosunków własnościowych w gospodarce — istniejący dotychczas model scentralizowanego handlu hurtowego napojami alkoholowymi przeznaczonymi do spożycia poza miejscem sprzedaży okazał się nieodpowiedni. Stał on bowiem m. in. na przeszkodzie realizacji zasady równości podmiotów gospodarczych.

Nowelizując na mocy ustawy z 19 VII 1990 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 73, poz. 431) art. 9 ust. 1 tegoż aktu prawnego, dokonano gruntownego przeobrażenia handlu hurtowego napojami alkoholowymi w Polsce. Przede wszystkim handel ten został całkowicie zdemonopolizowany, mogą go w związku z tym prowadzić wszelkie podmioty gospodarcze. Jedynym kryterium warunkującym prowadzenie tego typu działalności gospodarczej jest uzyskanie zezwolenia ministra rynku wewnętrznego. Wydaje się, że odejście od scentralizowanego, monopolistycznego modelu hurtowego handlu alkoholem nie powinno stanowić istotnego zagrożenia dla możliwości kontrolowania go przez państwo. Nie oznacza to bowiem uniemożliwienia państwu sprawowania tej kontroli czy nawet utrudnienia w jej prowadzeniu. Zmusza jedynie do posługiwania się innymi niż dotychczas instrumentami kontrolnymi. Zasadniczym instrumentem tej kontroli jest zezwolenie (koncesja) na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. W zezwoleniu tym mogą być też określone limity poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (wyroby spirytusowe, wina, piwa). Tą drogą więc można skutecznie oddziaływać na kształtowanie pożądanej struktury spożycia alkoholu. Przykładowo, proporcjonalnie zwiększając podaż wina i piwa wpłynąć można na obniżenie ich ceny, czyniąc je tym samym bardziej konkurencyjnymi w stosunku do wódki.

3. Kontrola sprzedaży detalicznej alkoholu. Regulacja prawna sprzedaży napojów alkoholowych zawiera liczne, dość kazuistycznie określone postanowienia mające gwarantować urzeczywistnienie zasady ograniczenia dostępności alkoholu. Służyć jej mają w szczególności: limitowanie ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych, ograniczenia dotyczące ich usytuowania, limitowanie czasu sprzedaży

czy zakazy sprzedaży napojów alkoholowych pewnym kategoriom nabywców.

Ad a. Limitowanie ilości punktów w sprzedaży napojów alkoholowych. Koncepcja limitowania ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych polega na wyznaczaniu maksymalnej dopuszczalnej ich ilości w kraju oraz w poszczególnych województwach. Nienaruszalność tej liczby powinna znajdować odpowiednie zabezpieczenie prawne poprzez ustawowy nakaz prowadzenia ewidencji zezwoleń na sprzedaż alkoholu w każdej gminie; zezwolenia wydane z przekroczeniem tego limitu, jako naruszające prawo, powinny być dotknięte nieważnością.

Lata siedemdziesiąte w Polsce charakteryzował gwałtowny rozwój sieci punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5⁰/₀ alkoholu. W roku 1970 ich liczba wynosiła 38 tys., w 1975 około 45 tys., a pod koniec dekady przekroczyła 50 tys., co oznaczało, że jeden punkt przypadał na około 600 mieszkańców. Wskaźnik ten przekraczał wielokrotnie normy określone w przepisach wykonawczych do ustawy antyalkoholowej z 1959 r.²⁹, które przewidywały jeden punkt sprzedaży na 2—3 tys. mieszkańców. Podjęcie prac legislacyjnych nad nową regulacją antyalkoholową dawało okazję do sformułowania efektywnych gwarancji prawnych dla dochowania limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Pewne ustalenia w tym zakresie poczyniono. Przede wszystkim ustawa antyalkoholowa z 1982 r. upoważniła Radę Ministrów do określenia — biorąc pod uwagę potrzeby ograniczenia dostępności alkoholu — liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie kraju proporcjonalnie do liczby mieszkańców, z jednoczesnym ustaleniem liczby tych punktów dla poszczególnych województw. Początkowo Rada Ministrów wydała 28 X 1983 r. rozporządzenie w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. Nr 60, poz. 273), nie wypełniając jednak ściśle delegacji ustawowej, gdyż nakazała jedynie zmniejszenie istniejącej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych o 10⁰/₀ (bez uprzedniego wskazania tej liczby). Ponadto, przekraczając upoważnienie ustawowe, które jej właśnie przyznało uprawnienie do ustalania liczby punktów sprzedaży w poszczególnych województwach, Rada Ministrów przekazała swe uprawnienia ministrowi handlu wewnętrznego i usług, którego zobowiązała do określenia w porozumieniu z wojewodami liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w poszczególnych województwach.

Na tej podstawie więc wydane zostało zarządzenie nr 29 ministra

²⁹ Ustawa z 10 XII 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. nr 69, poz. 434 z późniejszymi zmianami).

handlu wewnętrznego i usług z 2 XI 1983 r. w sprawie szczegółowego określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (Dz. Urz. MHWiU nr 5, poz. 12), które określiło maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,50% alkoholu w kraju na 33 350 oraz maksymalną liczbę punktów sprzedaży tych napojów w poszczególnych województwach. Do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających do 4,50% alkoholu w województwach minister handlu wewnętrznego i usług zobowiązał wojewodów. Postanowienia wspomnianego zarządzenia były niezgodne z ustawą antyalkoholową z kilku powodów. Przede wszystkim rozstrzygały niektóre problemy ustawowo zastrzeżone dla Rady Ministrów, rozstrzyganie innych przekazując bezpodstawnie wojewodom, ponadto zignorowały ustawową definicję napoju alkoholowego zawartą w art. 46 ust. 1 ustawy antyalkoholowej, wprowadzając dwie kategorie tych napojów: zawierające powyżej 4,50% alkoholu oraz zawierające do 4,50% alkoholu. Rozróżnienie to następnie dało asumpt do zastosowania zróżnicowanych unormowań odrębnie dla każdej z nowo kreowanych kategorii napojów alkoholowych. Ustawa z 3 VII 1984 r. zmieniająca ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 34, poz. 184) usankcjonowała to rozróżnienie napojów alkoholowych, co znalazło następnie wyraz również w treści art. 12 ustawy antyalkoholowej.

Siła tendencji rysujących się już w niedługim czasie po uchwaleniu ustawy antyalkoholowej z 1982 r., a zmierzających do osłabienia kategoryczności jej postanowień dała o sobie znać również w późniejszym okresie. Obowiązujące obecnie rozporządzenie z 21 X 1986 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,50% alkoholu (Dz.U. nr 38, poz. 188) wydane zostało co prawda przez Radę Ministrów, czyli przewidziany ustawą właściwy organ, określa też — w zgodzie z jej postanowieniami — maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,50% alkoholu oraz (w załączniku) liczbę punktów sprzedaży tych napojów w poszczególnych województwach. Jednakże na mocy art. 54 ustawy z 30 V 1989 r. o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz.U. nr 35, poz. 192) kompetencje do określenia w drodze rozporządzenia liczby punktów sprzedaży napojów o zawartości powyżej 4,50% alkoholu zostały przeniesione z zakresu właściwości Rady Ministrów na ministra rynku wewnętrznego. Zmiana ta rodzi niebezpieczeństwo traktowania przez resortowego ministra ds. rynku wewnętrznego handlu alkoholem na równi z handlem innymi towarami³⁰, wobec któ-

³⁰ Por. także J. Malec, *Czynniki utrudniające realizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Nowe Prawo” 1984, nr 4, s. 24.

rych — w przeciwieństwie do alkoholu — nie stosuje się, rzecz jasna, środków ograniczenia ich dostępności, ale przeciwnie, szukać należy stymulantów zwiększenia ich podaży.

Ogólnie można więc stwierdzić, że regulacja antyalkoholowa z 1982 r. nie spełniła pokładanych w niej nadziei na wykreowanie należytych barier prawnych dla stworzonych limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Ponadto, w okresie jej obowiązywania dały się zauważyć dwie niepokojące z punktu widzenia stanowczości jej rozstrzygnięć tendencje: sygnalizowane już wcześniej rozwarstwienie napojów alkoholowych na zawierające „do-” i powyżej 4,50% alkoholu (co następnie umożliwiałoby wyłączenie napojów zawierających do 4,50% alkoholu z prawnych zabezpieczeń limitowania punktów sprzedaży tych napojów) oraz tendencję (widoczną również w innych sferach walki z alkoholizmem) przesuwania — w dół i w niewłaściwym kierunku — kompetencji do określania tych limitów z rządu, który jako organ o kompetencji ogólnej daje lepszą gwarancję wielostronnego ujmowania problematyki dotyczącej zwalczania alkoholizmu, na resortowego ministra (obecnie ministra rynku wewnętrznego). Na skutek zmian art. 12 ustawy antyalkoholowej wprowadzonych art. 1 ustawy z 1984 r. zmieniającej ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi można przyjąć, że limitowanie ilości punktów sprzedaży obecnie odnosi się jedynie do napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,50%; tylko na ich sprzedaż detaliczną potrzebne jest bowiem odpowiednie zezwolenie. W tej sytuacji rejestracja działalności gospodarczej na podstawie ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. staje się z mocy prawa podstawą do prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do 4,50%³¹. A zatem ustalanie przez wojewodę maksymalnej dopuszczalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości do 4,50%, jaka może być prowadzona na terenie województwa nie gwarantowana obowiązkiem uzyskania zezwolenia na sprzedaż tych napojów, nie ma większego znaczenia dla zasady ograniczania dostępności alkoholu.

Na marginesie warto zauważyć, iż zagraniczne doświadczenia dowodzą, że na pozór prosty (i skuteczny) środek ograniczenia dostępności alkoholu, jakim jest limitowanie punktów sprzedaży alkoholu, nie jest — gdy chodzi o jego efektywność — uniwersalny, może bowiem w różnych warunkach przynosić zgoła nieoczekiwane rezultaty. W Finlandii np. Państwowy Monopol Alkoholowy (Oy Alko Ab) udziela zezwoleń na handel napojami o zawartości powyżej 170% alkoholu oraz — jako mono-

³¹ Por. bliżej J. Lang, M. Szubiakowski, *Procedura wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, „Organizacja, Metody, Technika” 1989, nr 10, s. 35.

polista — decyduje o liczbie punktów sprzedaży tych napojów. Na skutek zliberalizowania przepisów antyalkoholowych po 1968 r. i wyłączenia spod systemu limitowania napojów zawierających do 17% alkoholu nastąpił gwałtowny wzrost liczby punktów sprzedaży tych napojów. Była to reakcja wywołana wcześniejszą regulacją, którą uznawano powszechnie za byt restrykcyjną³². Przykład dość liberalnego ustawodawstwa Holandii natomiast wykazuje, że istniejące tam (od 1881 do 1967 r.) ustawowe limitowanie punktów sprzedaży zostało w 1967 r. zniesione, ponieważ w większości miejscowości tego kraju było i tak mniej punktów sprzedaży niż dopuszczało prawo³³. System limitowania zatem — co oczywiste — podobnie jak w ogóle model regulacji antyalkoholowej musi uwzględniać lokalne realia wyznaczone m. in. przez takie czynniki, jak: kultura, tradycja, występujące wzory picia alkoholu, i musi być do nich dostosowany aż do rezygnacji z niego włącznie. Nie da się więc przenosić wprost gotowych rozwiązań, nawet wszechstronnie sprawdzonych w innych warunkach, bez dostosowania ich do miejscowych potrzeb.

Ad b. Limitowanie ilości kupowanego alkoholu. Środkiem ograniczenia indywidualnej konsumpcji alkoholu, po który sięgano w różnych krajach, jest limitowanie ilości kupowanego alkoholu. Na przykład w Belgii w 1919 r. ograniczono jednorazowy zakup napojów alkoholowych w sklepach do 2 l³⁴. W Finlandii od 1943 r. obowiązywał tzw. system Linturi, według którego każdy konsument mógł w wyznaczonym punkcie sprzedaży napojów alkoholowych kupić jednorazowo do 2 l brandy, przy czym zakup ten odnotowywany był na specjalnej karcie kontrolnej. Jeśli centralne biuro oceniało — na podstawie tej karty — spożycie danej osoby jako zbyt wysokie, odbierano kartę, uniemożliwiając tym samym legalny zakup alkoholu. Obecnie jednorazowy zakup alkoholu w sklepach jest w Finlandii ograniczony do 1 l fińskiego spirytusu lub 2 l innych mocnych napojów alkoholowych³⁵. Jeszcze innym przykładem limitowania zakupów napojów alkoholowych był

³² Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 50.

³³ J. de Lint, *Polityka kontroli dostępności alkoholu jako środek zapobiegania problemom związanym z alkoholem. Krytyczna analiza danych ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich doświadczeń w Holandii*, [w:] *Alkoholizm i uzależnienia lekowe we współczesnym świecie*, red. T. Kulisiewicz, Warszawa 1983, s. 75—75.

³⁴ Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 32.

³⁵ A. Święcicki, *Alkohol. Zagadnienia polityki społecznej*, Warszawa 1968, s. 178; Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 49; idem, *Fiński system ograniczania spożycia napojów alkoholowych*, „Problemy Alkoholizmu” 1986, nr 3, s. 24.

stosowany w Szwecji w latach 1916—1954 system Bratta³⁶. Opierał się on na przyznawanej — za zgodą lokalnych rad trzeźwości — każdemu gospodarstwu domowemu książeczkę upoważniającą do zakupu 4 l wódki w ciągu miesiąca. Limitowaniem objęte było również wino wzmocnione, którego miesięczny przydział wynosił 1/4 l na osobę do konsumpcji w restauracji³⁷.

Nie wszędzie limitowanie ilości nabywanego alkoholu przyniosło oczekiwane rezultaty. W Belgii początkowo po wprowadzeniu tego systemu spożycie wysokoprocentowych napojów alkoholowych znacznie spadło, jednakże po II wojnie światowej — w związku ze zmianą społecznych postaw wobec alkoholu — coraz częściej ograniczenia te były łamane, co spowodowało znaczne obniżenie skuteczności tego systemu. Doświadczenia fińskie wykazują utrzymującą się mniej więcej na stałym poziomie skuteczność limitowania indywidualnych zakupów alkoholu³⁸. Natomiast w Szwecji zrezygnowano z systemu Bratta, gdyż hamował on co prawda poziom spożycia alkoholu, ale spowodował również ujemne konsekwencje rozszerzając krąg konsumentów alkoholu³⁹.

Limitowanie (reglamentacja) ilości nabywanego alkoholu wprowadzona została w Polsce w 1981 r. nie tyle jako środek walki z alkoholizmem, jak to miało miejsce we wskazanych przypadkach, ale z innych przyczyn, wśród których podawano przede wszystkim pojawiające się w tym czasie trudności surowcowe dla produkcji alkoholu, ogólne trudności zaopatrzeniowe oraz — na skutek napięć społecznych — potrzebę zagwarantowania porządku publicznego. Epizodyczna regulacja, zniesiona ostatecznie w 1982 r., przyniosła jednak liczne straty. Zmniejszyło się co prawda rejestrowane spożycie alkoholu, ale jednocześnie rozwinął na niespotykaną wcześniej skalę niedozwolony wyrób spirytusu⁴⁰, utrudniono dostępność alkoholu dla pijących intensywnie, ale tylko w odniesieniu do legalnie nabywanego alkoholu, bo na szeroką skalę występowała w tym czasie spekulacja i nielegalny handel alkoholem. Do szkód — w moim odczuciu — należy też zaliczyć niepożądane reperkusje w świadomości społecznej przez podniesienie alkoholu, w związku z reglamentacją podstawowych artykułów konsumpcyjnych, do rangi artykułu pierwszej potrzeby.

Ad c. Ograniczenia dotyczące usytuowania pun-

³⁶ K. E. Bruun, Sweden, [w:] *Alcohol Policies*, Copenhagen 1985, s. 115.

³⁷ J. Morawski, *Ograniczanie dostępności alkoholu*, [w:] *Alkohol oraz związane z nim problemy...*, s. 240—241.

³⁸ *Alcohol, Society and the State*, vol. I, Toronto 1981, s. 102.

³⁹ Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 31.

⁴⁰ Por. np. Malec, *op. cit.*, s. 28.

któw sprzedaży alkoholu. Ograniczenie dostępności alkoholu może być również realizowane poprzez zakaz sytuowania punktów sprzedaży w określonych miejscach lub w pobliżu pewnych miejsc. Według rozwiązań polskich otoczenie (a ściślej obszar w promieniu 100 m) wokół takich obiektów, jak: szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, obiekty kultu religijnego, domy studenckie, hotele pracownicze, zakłady opieki społecznej i zdrowotnej, izby wytrzeźwień i wszelkiego rodzaju dworce, zakłady przemysłowe, obiekty zajmowane przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zakłady dla nieletnich, zakłady karne i areszty śledcze, obiekty wojskowe, sportowe, plaże, baseny i kąpieliska, a także inne miejsca masowych zgromadzeń — musi być wolne od punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Zauważyć jednak należy, że postanowienia regulujące tę kwestię są zawarte w aktach prawnych różnej rangi. Zakazując wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych art. 18 ust. 1 ustawy antyalkoholowej z 1982 r. posługuje się nieprecyzyjnym określeniem „w pobliżu”. Treść temu pojęciu nadaje dopiero § 2 ust. 1 rozporządzenia ministra handlu wewnętrznego i usług z 6 V 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów (Dz.U. nr 25, poz. 119 z późniejszymi zmianami).

W sferze walki z alkoholizmem nie należy do najszcześniejszych rozwiązań tego typu regulacja, która woli ustawodawcy nie wyraża w ustawie dostatecznie jasno, a jej uściślenie pozostawia aktom prawnym stosunkowo niskiej rangi. Rodzi to bowiem różnego rodzaju niebezpieczeństwa — jak uczy doświadczenie — całkiem realne w sprawach tak delikatnych w naszym kraju jak dostępność alkoholu. Chodzi tu przede wszystkim o groźbę naruszenia intencji ustawodawcy przez poddawane presjom różnego rodzaju grup nacisku organy administracji. Regulacje w tym zakresie przez akty prawne tej rangi co rozporządzenie ministra, wobec braku kontroli parlamentarnej, narażone są na koniunkturalne zmiany i prowadzić mogą do całkowitego zaprzepaszczenia idei, która legła u podstaw danej konstrukcji ustawowej. Różne są oczywiście przesłanki wymienionych ograniczeń miejscowych. Ramy opracowania uniemożliwiają podjęcie ich analizy. Generalnie można więc jedynie stwierdzić, że u podłoża tych ograniczeń leży potrzeba utworzenia — na ile to możliwe — swoistych „stref trzeźwości”.

Alkoholu nie można także sprzedawać, podawać ani spożywać w środiskach i obiektach komunikacji krajowej, na terenie zakładów pracy i miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i w czasie masowych zgromadzeń, na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, a tak-

że w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych oraz w rejonie obiektów koszarowych i przejściowego zakwaterowania jednostek wojskowych. W pewnych miejscach, jak: kawiarnie, cukiernie, ośrodki szkoleniowe czy domy wczasowe, obowiązuje zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18‰ alkoholu.

Ad d. Zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren niektórych obiektów. Ograniczeniu dostępności alkoholu służy też ustawowo sformułowany zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy, obiektów zajmowanych przez organy wojskowe, a także na teren stadionów i innych obiektów, w których odbywają się masowe imprezy sportowe i rozrywkowe. Zakaz wnoszenia napojów alkoholowych odnosi się również do miejsc i obiektów objętych regulaminowym zakazem wnoszenia tych napojów.

Ad e. Zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych niektórym kategoriom nabywców. Do bogatego katalogu środków prawnych służących ograniczeniu dostępności alkoholu zaliczyć należy także zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych pewnym grupom nabywców. Chodzi tu o osoby, których zachowanie wskazuje, że nie mają one zdolności do kierowania swym postępowaniem, co może wynikać z faktu, iż są w stanie nietrzeźwości⁴¹, nie ukończyły 18 lat albo też próbują kupić alkohol na kredyt lub pod zastaw. W literaturze podnosi się niewielką skuteczność ograniczeń wiekowych⁴². Jednakże z drugiej strony spotkać możemy się także z opiniami, że ograniczenia wiekowe mają pewne znaczenie dla poziomu konsumpcji alkoholu wśród młodzieży⁴³. Zakaz sprzedaży alkoholu pewnym kategoriom osób spełnia niejako podwójną funkcję. Przede wszystkim stanowi oczywiście środek ograniczenia dostępności alkoholu, ale stanowi również prawne potwierdzenie funkcjonującej w społeczeństwie normy moralnej nakazującej pomoc osobie, która

⁴¹ Według art. 46 ust. 3 ustawy antyalkoholowej z 1982 r. stan nietrzeźwości zachodzi, gdy stężenie alkoholu we krwi przekracza 0,5‰. Wydaje się jednak, że ustawowa definicja stanu nietrzeźwości nie jest przydatna w przypadku, o którym mowa. Sprzedawca nie będzie przecież badał stężenia alkoholu we krwi, żeby móc ocenić, czy stan nabywcy umożliwia nabycie alkoholu przez niego czy też nie. Jedyne kryterium oceny będzie tu ogólne wrażenie sprzedawcy.

⁴² Morawski, *op. cit.*, s. 243.

⁴³ Np. badania przeprowadzone w Ontario po obniżeniu w 1971 r. wieku legalnego nabywania alkoholu z 21 na 18 lat dowodzą znacznego wzrostu wypadków motocyklowych spowodowanych przez kierowców tej grupy wiekowej. Por. W. Schmidt, A. Kornaczewski, *The Effect of Lowering the Legal Drinking Age in Ontario on Alcohol-Related Vehicle Accidents*, Toronto 1975 (za: *Alcohol Control Policies in Public...*, s. 68–69).

ze względu na stan, w jakim się znajduje, nie może kierować swym postępowaniem. Pomoc w takim przypadku oznacza właśnie odmowę sprzedaży lub podawania alkoholu.

Ad f. Limitowanie czasu sprzedaży alkoholu. Reglamentacja alkoholu poprzez ograniczenie czasu jego sprzedaży jest znana w świecie pod różnymi postaciami, m. in. jako zakaz sprzedaży w określone dni tygodnia czy miesiąca, czy też w określonych godzinach dnia⁴⁴. Do wejścia w życie ustawy antyalkoholowej z 1982 r. ta forma reglamentacji alkoholu nie była w polskim ustawodawstwie stosowana. Wprowadzona ustawą z 1982 r. polegała na zakazie sprzedaży napojów alkoholowych w lokalach gastronomicznych oraz w innych miejscach sprzedaży w godzinach od 6⁰⁰ do 13⁰⁰. Zakaz ten we wspomnianym zakresie obowiązywał jednak niewiele ponad rok, po czym na mocy art. 1 ustawy z 1984 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi został ograniczony jedynie do napojów zawierających powyżej 4,50% alkoholu, sprzedawanych za złotówki. Świadczyło to dobitnie o braku powszechnej akceptacji dla tej formy reglamentacji alkoholu jako wynikającej z nadmiernego paternalizmu. Toteż nie mogła ona znaleźć na dłużej swojego miejsca wśród stosowanych przez polskiego prawodawcę środków ograniczenia dostępności alkoholu. Ostatecznie na mocy postanowień ustawy 9 VII 1990 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 73, poz. 431) całkowicie zniesiono reglamentację czasową napojów alkoholowych.

Wydaje się, że to posunięcie ustawodawcy nie stanowi jakiegos większego zagrożenia dla spójności systemu prawnych barier dostępności alkoholu. Podobny system funkcjonował bowiem do IV 1983 r. (data wejścia w życie ustawy antyalkoholowej z 1982 r.) bez tego środka reglamentacji. Wydaje się, że zniesienie reglamentacji czasowej alkoholu nie wpłynie w odczuwalnym stopniu na wzrost spożycia napojów alkoholowych. Pamiętać bowiem trzeba, że alkohol niedostępny w godzinach 6⁰⁰—13⁰⁰ w legalnych punktach sprzedaży był do nabycia w tym czasie w licznych punktach nielegalnego handlu alkoholem, tyle że po nieco wyższej niż oficjalna cenie. W tej sytuacji alkohol był niedostępny we wspomnianym przedziale czasowym jedynie dla tej kategorii nabywców, którzy raczej nie dążyli zdecydowanie do jego zakupu. Nie oni jednak wpływają w istotny sposób na poziom średniego spożycia napojów alkoholowych.

⁴⁴ Por. M. Rudnik, *Błędne koło walki z alkoholizmem*, „Problemy Alkoholizmu” 1989, nr 2, s. 9.

III

A. Oddziaływanie w sferze propagandy (zakaz reklamy). Przechodząc do omówienia środków oddziaływania na popyt (antypopytowych) kilka uwag poświęcimy w pierwszej kolejności zakazowi reklamy napojów alkoholowych. Znany wcześniej m. in. w państwach skandynawskich⁴⁵ do naszego prawodawstwa antyalkoholowego wprowadzony został na podstawie postanowień ustawy z 1982 r. Zakaz prowadzenia reklamy napojów alkoholowych ma charakter powszechny, dotyczy bowiem wszelkich napojów alkoholowych (czyli wszystkich produktów przeznaczonych do spożycia, które zawierają alkohol etylowy w stężeniu przekraczającym 1,50/0), niezależnie od ich pochodzenia, a więc bez względu na to, czy są to napoje produkcji krajowej czy zagranicznej. Ponadto, zakaz ten obowiązuje na obszarze całej Polski, a więc również na pokładach statków powietrznych i morskich znajdujących się pod polską banderą. Chodzi tu o zakaz reklamy rozumianej jako zalecanie artykułów handlowych⁴⁶, prowadzone przy użyciu wszelkich stosowanych w takich przypadkach środków masowego komunikowania się, jak: prasa, radio, telewizja, ale także poprzez wykorzystanie do tego celu np. ulotek czy plakatów. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej nastawionej — co zrozumiałe — na zysk powstaje niebezpieczeństwo chęci uczynienia z alkoholu towaru poddanego tym samym jak inne regułom rynkowym.

W gospodarce rynkowej reklama jest jednym z ważniejszych instrumentów wzrostu obrotów handlowych, stąd istnieje obawa, że w zasadzie nie łamany dotychczas zakaz reklamy alkoholu (w warunkach gospodarki socjalistycznej nie było po temu dostatecznych bodźców) będzie coraz częściej naruszany. Obawę tę uzasadniają mające miejsce ostatnio — na razie sporadycznie — przypadki pojawiania się w prasie reklam alkoholu. Uznając konieczność dalszego istnienia wśród środków ograniczenia dostępności alkoholu zakazu jego reklamy, a także wiążąc z tym zakazem, jako oddziałującym na świadomy wybór potencjalnego

⁴⁵ W Finlandii wprowadzono zakaz reklamy alkoholu w 1977 r. (Adamczyk-Kloczkowska, *Sposoby oddziaływania...*, s. 50), a w Szwecji w 1978 r. (Bruun, *op. cit.*, s. 116).

⁴⁶ Por. *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 692. Niektórzy autorzy dopatrują się elementów reklamy alkoholu także w nazwach lokali gastronomicznych, por. np. M. Craplet, *Signifiants des bistrots parisiens*, [w:] *Proceedings of the 35th International Congress on Alcoholism and Drug Dependence*, Norway 1989, vol. I, s. 548—550.

nabywcy i konsumenta alkoholu, niemałe nadzieje „wychowawcze”, istniejącej potrzeba znalezienia odpowiednio skutecznych zabezpieczeń jego przestrzegania. Istniejące obecnie zagrożenie karne (kara grzywny) nie może odgrywać roli czynnika skutecznie powstrzymującego przed naruszeniem tego zakazu. Kara grzywny za wykroczenie w zestawieniu z krociowymi zyskami z handlu alkoholem ma mierną siłę odstręczającą. Wydaje się, że w tej sytuacji należałoby przede wszystkim postulować powołanie w gminach (tam, gdzie ich dotychczas nie ma) odpowiednich służb porządkowych i zobowiązać je m. in. do kontroli przestrzegania reglamentacyjnych przepisów antyalkoholowych, w tym również zakazu reklamy alkoholu. Można by również postulować wprowadzenie do ustawy antyalkoholowej sankcji za dwukrotne np. naruszenie zakazu reklamy alkoholu, niezależnie od zastosowania przewidzianej prawem kary grzywny, w postaci utraty koncesji lub zezwolenia na handel alkoholem z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wspomniane uprawnienia nie mogą być ponownie przyznane temu samemu podmiotowi w ciągu pięciu lat od ich utraty. Decyzję o cofnięciu koncesji lub zezwolenia podejmować powinien organ właściwy do ich wydania, na podstawie prawomocnych orzeczeń o ukaraniu za nieprzestrzeganie zakazu reklamy alkoholu.

Ustawa antyalkoholowa z 1982 r. zawiera postanowienie wzmacniające niejako wspomniany zakaz reklamy napojów alkoholowych formułując nakaz uwidocznienia w miejscach sprzedaży tych napojów informacji o szkodliwości spożywania alkoholu. Ma to stanowić rodzaj ostatniego ostrzeżenia przed zakupem alkoholu. Nie kwestionując słuszności intencji tego postanowienia można się jednak zastanawiać nad trafnością zastosowanego rozwiązania. Ustawowy obowiązek umieszczania tych ostrzeżeń jest bowiem w praktyce traktowany bardzo formalnie i polega głównie na umieszczeniu w miejscach sprzedaży napojów alkoholowych, obok innych informacji dotyczących np. godzin otwarcia punktu sprzedaży czy możliwości żądania książki życzeń i zażaleń, także informacji o szkodliwości spożywania alkoholu (w jednakowo standardowej formie). Tak „podana” informacja nie może — rzecz jasna — spełniać związanych z nią oczekiwań. Założony przez ustawodawcę cel nie może więc być zrealizowany. Trudno jednak od sprzedających wymagać większego zaangażowania w tej swoistej antyreklamie alkoholu. W tej sytuacji uzasadnione wydaje się raczej ustawowe zobowiązanie podmiotów zajmujących się propagandą antyalkoholową, np. Społeczny Komitet Przeciwalcoholowy, do przygotowania materiałów propagandowych (informacji i plakatów) na odpowiednim poziomie i o pożądanych walorach perswazyjnych, a prowadzących sprzedaż alkoholu do umieszczenia ich w eksponowanych miejscach w punktach sprzedaży.

B. Oddziaływanie środkami ekonomicznymi (polityka cen). Do środków ograniczenia dostępności alkoholu, a przede wszystkim napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, ustawa antyalkoholowa z 1982 r. zalicza także ceny tych napojów, wyznaczając im podwójny cel: ograniczenia spożycia alkoholu oraz osiągnięcia pożądanej struktury tego spożycia.

Porównanie danych statystycznych dotyczące wielkości spożycia napojów alkoholowych na jednego mieszkańca za okres poprzedzający wejście w życie ustawy antyalkoholowej z 1982 r. z danymi dotyczącymi okresu, kiedy ustawa obowiązuje⁴⁷, nie daje podstaw do formułowania poglądu, że pod rządami tej ustawy nastąpił spadek spożycia alkoholu. Można jedynie mówić o pewnej stabilizacji tego spożycia z niewielką tendencją wzrostową⁴⁸. Dzieje się tak mimo wielokrotnych operacji cenowych przeprowadzanych — w związku z inflacją — wyjątkowo często. Można zatem stwierdzić, że wielokrotnie deklarowane próby oddziaływania na ograniczenie spożycia napojów alkoholowych za pomocą cen nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Nie wpłynęły także praktycznie na zmianę struktury spożycia tych napojów, gdyż nie spowodowały spadku spożycia napojów spirytusowych ani też wzrostu spożycia wina i piwa⁴⁹. Zresztą porównanie cen relatywnych⁵⁰ różnych rodzajów napojów alkoholowych w latach 1983—1988 całkowicie ten stan rzeczy wyjaśnia⁵¹. Nie zmieniono bowiem w efekcie struktury cen alkoholu nieomal w ogóle, a bez wątpienia niewielkie zmiany nie poszły w pożądanym kierunku. A nawet można mówić obecnie o relatywnej obniżce cen wódki w stosunku do wina i piwa. Niewątpliwym utrudnieniem dla prowadzenia przez państwo określonej polityki cenowej wobec napojów alkoholowych było wyłączenie — jeszcze w 1983 r. — cen wina i piwa z kategorii cen urzędowych ustalanych przez państwo. Demonopolizacja produkcji wyrobów spirytusowych uniemożliwia bez wątpienia oddziaływanie państwa na ceny tych wyrobów w dotychczasowej formie. Nie wyklucza jednak możliwości oddziaływania na ceny napojów alkoholowych poprzez odpowiednio dobrane instrumenty podatkowe.

⁴⁷ *II Raport o polityce...*, s. 80.

⁴⁸ Lata siedemdziesiąte charakteryzował dość gwałtowny wzrost spożycia alkoholu, aby w 1980 r. osiągnąć poziom ogólnego spożycia 8,4 l 100% alkoholu na jednego mieszkańca. Spadek spożycia w 1981 r. (6,4 l) i w 1982 r. (6,1 l) był rezultatem wprowadzenia systemu kartkowego także na alkohol. Od wejścia w życie ustawy antyalkoholowej w 1983 r. (6,2 l) do 1988 r. (6,8 l) obserwujemy powolny wzrost spożycia alkoholu (por. *II Raport o polityce...*, tab. 2, s. 80).

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Cena relatywna oznacza stosunek ceny 10 l czystego alkoholu w poszczególnych rodzajach napojów do nominalnego dochodu osobistego w przeliczeniu na jednego mieszkańca (*ibidem*, s. 88).

⁵¹ *Ibidem*, s. 20.

Prezentowane w literaturze poglądy na temat skuteczności oddziaływania na spożycie alkoholu za pomocą cen nie są jednolite. Obok apologetów mechanizmów cenowych przypisujących im priorytetowe znaczenie w ograniczaniu spożycia alkoholu⁵² spotkać możemy też opinie o ograniczonej mocy tego oddziaływania, zwracające uwagę na fakt, iż ceny alkoholu w Polsce są na granicy ryzyka „popierania” nielegalnej produkcji alkoholu⁵³. Konstatacje, że wydatki na alkohol są u nas nieporównanie większe niż w innych krajach (np. we Francji), gdzie statystyczne spożycie alkoholu na 1 mieszkańca jest znacznie wyższe niż w Polsce⁵⁴, a także porównanie cen alkoholu do średniej pensji w Polsce i np. w byłej NRD i Finlandii w 1984 r.⁵⁵ wydają się potwierdzać stanowisko, że Polska należy do krajów, gdzie alkohol zawsze był, i jest nadal, stosunkowo drogi. Taka polityka cenowa państwa wobec alkoholu realizowana była nawet wówczas, gdy nie znajdowała (do 1982 r.) podstawy prawnej w regulacji antyalkoholowej. Aktualnie obowiązująca ustawa wręcz nakazuje utrzymanie cen napojów alkoholowych na poziomie wyprzedzającym wzrost dochodów ludności. Wydaje się, że dalsze utrzymanie tej koncepcji kształtowania cen alkoholu (niezależnie od potrzeby zmiany środków jej realizacji) nie jest zasadne. Nie oznacza to jednak propozycji rezygnacji z ingerencji państwa w spożycie alkoholu za pośrednictwem cen. Chodzi natomiast o wyznaczenie cenom przede wszystkim funkcji środka kształtującego tzw. strukturę spożycia alkoholu⁵⁶ w pożądanym kierunku. W obecnej sytuacji jest to bowiem jedyny prawdziwie potrzebny i zarazem — jak się wydaje — możliwy do zrealizowania cel, jaki w zakresie walki z alkoholizmem osiągnąć można przy pomocy mechanizmów cenowych.

IV

Przegląd istniejących w polskiej regulacji antyalkoholowej środków prawnych służących ograniczaniu dostępności alkoholu pozwala na

⁵² Por. np. Rudnik, *op. cit.*, s. 9.

⁵³ A. Sopoćko, *Niektóre aspekty ekonomiczne zmniejszania spożycia alkoholu*, „Problemy Alkoholizmu” 1987, nr 3, s. 9.

⁵⁴ Chećko, *op. cit.*, s. 14.

⁵⁵ Np. w 1984 r. w Polsce za średnią pensję można było kupić 28 półlitrowych butelek wódki czystej 40%, około 56 butelek wina o poj. 0,7 l i 580 butelek piwa średnioprocentowego pełnego o pojemności 0,33 l, w byłej NRD odpowiednio — 70, 130, 2200 butelek tych napojów, w Finlandii zaś — 60, 200, 2400. Por. bliżej E. Łukawska, *Rynek napojów alkoholowych w Polsce*, Warszawa 1988, s. 48.

⁵⁶ Przez strukturę spożycia alkoholu rozumie się udział poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (wódki, wina i piwa) w ogólnym spożyciu alkoholu na statystycznego mieszkańca Polski.

stwierdzenie, że zdecydowana ich większość to środki oddziaływania na podaż (środki ograniczające podaż alkoholu). Są one historycznie wcześniejsze od drugiej kategorii prawnych środków ograniczania dostępności alkoholu, jakimi są środki oddziaływania na popyt. To opierając się na środkach antypodażowych rozpoczęto u nas walkę z alkoholizmem. Polska droga zwalczania alkoholizmu jest zgodna ze światowymi tendencjami w tej dziedzinie. Stworzono więc w pierwszej kolejności system prostych barier mających utrudnić społeczeństwu dostęp do alkoholu. Ich respektowanie zabezpieczono możliwością zastosowania sankcji karnych (przewidując w wypadku naruszenia zakazów odpowiedzialność zarówno za występki, jak i wykroczenia). Środki oddziaływania na podaż nie odwołują się do świadomości obywateli (ewentualnych konsumentów alkoholu), nie próbują jej kształtować, ich skuteczność oparta jest jedynie na stanowczości realizacji zakazów wzmacnianych groźbą użycia środków karnych. Środki tego rodzaju stosowane są na świecie ze zmiennym powodzeniem od kilkudziesięciu już lat. Pomimo ich wieloletniego stosowania w Polsce średnie statystyczne spożycie alkoholu systematycznie wzrasta. Nie oznacza to jednak, że nie przynoszą one żadnych pozytywnych rezultatów.

Znane są (w Polsce i na świecie) przykłady zmniejszenia średniego statystycznego spożycia napojów alkoholowych na 1 mieszkańca na skutek wprowadzenia któregoś z bardziej restrykcyjnych środków antypodażowych. Na podstawie badań porównawczych można próbować ustalić pewne prawidłowości dotyczące skuteczności ich stosowania. Istotne byłoby tu wskazanie warunków, które wpływają na efektywność środków kształtowania podaży, uwzględniając m. in. takie czynniki, jak sytuacja polityczno-społeczna, gospodarcza, a także okres (długotrwałość) stosowania tych środków. Bez wątpienia są one zróżnicowane zarówno pod względem warunków, w których mogą okazać się efektywne, jak i okresu, w którym poszczególne środki antypodażowe mogą przynosić spadek spożycia alkoholu. Ustalenia takie nie są łatwe, gdyż istniejące opracowania dotyczące tej problematyki podejmowane przez przedstawicieli różnych dyscyplin nauki mają z reguły charakter przyczynkowski. Dlatego też wydaje się, że istotnym zadaniem dla polityki wobec alkoholu byłoby zbudowanie swoistego schematu skutecznego stosowania poszczególnych środków antypodażowych, opartego na ustaleniu optymalnych warunków (okoliczności, przeciwskazania, okres stosowania), w których okazać się one mogą efektywne.

W walce z alkoholizmem nie należy się opierać jednak wyłącznie na środkach antypodażowych. Błędy w korzystaniu z nich polegające na zbytnej restryktywności, ich nadmiernej kumulacji czy też przewlekłym ich stosowaniu ponad niezbędne potrzeby (np. takich szczególnie

restrykcyjnych środków, jak: ograniczenie ilości jednorazowo sprzedawanego alkoholu, czasu sprzedaży alkoholu czy drastyczne zmniejszenie ilości punktów sprzedaży alkoholu) mogą spowodować więcej szkód niż korzyści. Długotrwałe stosowanie szczególnie restrykcyjnych środków antypodażowych może spowodować bowiem swoistego rodzaju odreagowanie po ich zniesieniu, co niweczy osiągnięcia stosowanych wcześniej środków. Trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, iż każdy ze środków antypodażowych umiejętnie zastosowany może przynieść efekty, z reguły jednak doraźne. Ich krótkotrwałe stosowanie może przynieść bowiem oczekiwane korzyści w okresie, gdy nie zdążą się w pełni rozwinąć mechanizmy rekompensujące te ograniczenia podaży alkoholu. Skonstruowanie wspomnianego schematu skutecznego stosowania poszczególnych środków antypodażowych postawiłoby przed prawem zadanie „wmontowania” go w ustawę antyalkoholową, która powinna wówczas m. in. precyzyjnie określać przesłanki stosowania poszczególnych środków antypodażowych (np. przekroczenie pewnego poziomu statystycznego spożycia alkoholu na 1 mieszkańca), których wyczerpujący katalog powinien być określony ustawowo.

Jak już powiedziano, nowoczesne regulacje antyalkoholowe nie powinny zmierzać do ograniczenia dostępności alkoholu jedynie za pośrednictwem środków antypodażowych, których poszanowanie w społeczeństwie wymuszane jest karami. Ich wady, w szczególności polegające na braku możliwości samodzielnego dokonywania przez obywateli (potencjalnych konsumentów alkoholu) wyborów zachowania się, uzasadniają potrzebę poszukiwania możliwości ograniczenia spożycia alkoholu przy pomocy środków uznających podmiotowość obywateli, wpływających na ich decyzje, nie zaś wyręczających ich w decydowaniu. Ustawa z 1982 r. po raz pierwszy w historii prawnej regulacji antyalkoholowej w Polsce wprowadziła nową kategorię środków kształtujących popyt, tj. środków ograniczenia dostępności alkoholu polegających na wpływaniu na zmniejszenie popytu na alkohol. Stosowanie tej kategorii środków nie gwarantuje szybkich efektów. Stwarza jednak nadzieję, iż efekty te — skoro się już pojawiają — będą bardziej trwałe. Wydaje się, że przyszłość walki z alkoholizmem w naszym kraju będzie należała raczej do tego rodzaju środków.

Do prognozy takiej skłaniają także obserwowane kierunki zmian ustrojowych — głównie w sferze gospodarczej — dokonywanych w Polsce. Ich wpływ na kształtowanie prawnych środków ograniczania dostępności alkoholu jest nieunikniony. Na razie — w okresie „przejściowym” — spodziewać się można jednak raczej pewnych zagrożeń, nie zaś od razu spójnych i korzystnych przekształceń. W rezultacie zmiany ustroju gospodarczego regulacja antyalkoholowa poddawana jest dość

chaotycznej korekcie, nie wpływającej korzystnie na spójność jej postanowień. Na przykład na skutek demonopolizacji produkcji wyrobów spirytusowych zniknęła możliwość oddziaływania państwa w dotychczasowych formach na kontrolę produkcji tych napojów, a także na ustalanie poziomu ich cen. Potrzeba jednak czasu na niezbędne przekształcenie przepisów określających możliwości oddziaływania państwa w nowych warunkach na te istotne z punktu widzenia potrzeby ograniczenia dostępności alkoholu dziedziny.

Łódź, listopad 1990 r.

Barbara Jaworska-Dębska

ON THE PRINCIPLE OF RESTRICTION OF ALCOHOL AVAILABILITY IN POLISH LEGISLATION

Restriction of alcohol availability is the fundamental principle on which modern anti-alcohol legislations of control character are based. Also in Poland that principle is of major importance in fighting alcoholism. It is realized by a set of legal provisions which can be classified into two basic categories: means controlling the supply (anti-supply) and means controlling the demand (anti-demand). The anti-supply means are a system of simple impediments to purchase and consumption of alcoholic drinks, put to potential purchasers and consumers of those drinks. The means include: A. A general or partial prohibition against selling and serving alcoholic drinks for a definite time in the whole country or its part. B. Control of production of alcoholic drinks. C. Control of trade of alcoholic drinks: 1) control of import, 2) control of wholesale trade, 3) control of retail trade: a) limitation of number of alcoholic drinks places of sale, b) limitation of amount of alcohol purchased, c) restrictions on localization of alcoholic drinks dealers, d) prohibition of selling and serving alcoholic drinks to some categories of customers, e) prohibition of bringing alcoholic drinks to some premises, and the lately abolished, f) limitation of time when selling alcohol is allowed.

The anti-demand means are also certain orders and prohibitions, but not directed to the potential consumers of alcohol, but to the state and other economic corporations. This group of means includes at present restrictions in the sphere of advertizing (ban on advertizing) and price control.

The modern anti-alcohol regulations should not try to restrict alcohol availability only or mainly by anti-supply means, which are enforced by penalizing the community. Their defects are limited effectiveness and elimination of possibility for people to make their own choice of behaviour. These are reasons to design a project on effective application of particular anti-supply means and also finding ways to limit the alcohol consumption by means of influencing people's decisions, but not replacing them in deciding. It may be done by means of shaping the demand for alcohol, that is influencing a decrease in demand. It seems that the future of fighting alcoholism in our country should be rather linked with that kind of means.