

UCHWAŁA NR LXXI/1848/23
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
z dnia 13 lipca 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w porze nocnej

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miejska Wrocławia uchwala, co następuje:

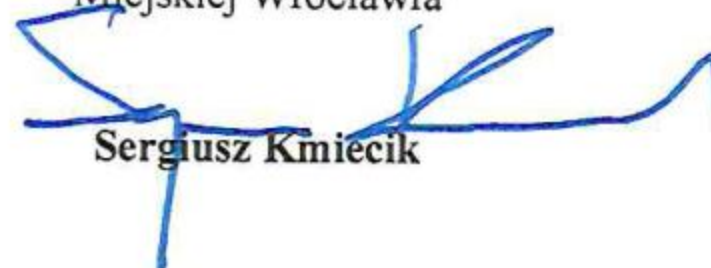
§ 1. 1. Nie uwzględnia się petycji Pana Grzegorza Prigana z dnia 18 maja 2023 roku w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w sklepach spożywczych i monopolowych na terenie całego Wrocławia w porze nocnej, od godziny 24:00 do godziny 6:00.

2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawarte zostało w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia do zawiadomienia składającego petycję o sposobie rozpatrzenia petycji przez Radę.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej Wrocławia



Sergiusz Kmiecik

Pismem z dnia 18 maja 2023 r. Pan Grzegorz Prigan (dalej: Wnioskodawca) wniósł petycję w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu w sklepach spożywczych i monopolowych na terenie całego Wrocławia, a nie tylko na terenie Starego Miasta, w porze nocnej, od godziny 24:00 do godziny 6:00.

Zakaz dotyczyłby sklepów spożywczych i monopolowych, a spod zakazu wyjęte byłby restauracje i bary. Wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie powyższego zakazu przyniesie liczne korzyści dla Gminy Wrocław, zarówno pod względem bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, jak i dostępu do natychmiastowej pomocy medycznej.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Przepisy ustawy o petycjach w art. 4 rozstrzygnęły o formie petycji oraz jej treści. Zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu, petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Stanowisko w imieniu Prezydenta pismem z dnia 29 czerwca br. wyraził Dyrektor Wydziału Zdrowia Urzędu Miejskiego (dalej: „Dyrektor”).

Ustawodawca przewidział możliwość określenia w drodze uchwały rady gminy ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22.00 a 6.00, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy - art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165, z późn. zm.). Prerogatywą rad gmin jest decyzja, czy w ogóle oraz w jakim zakresie wprowadzą ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu. Podejmując tego rodzaju działalność uchwałodawczą rada nie dysponuje nieograniczoną swobodą i nie może decydować na zasadzie swobodnego uznania. Muszą zaistnieć istotne powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej (wyrok WSA w Krakowie z 15 stycznia 2019 roku, III SA/Kr 1131/18).

Ograniczanie dostępności fizycznej i ekonomicznej legalnej substancji psychoaktywnej, jaką jest alkohol, jest jednym z wielu mechanizmów pozwalających na kształtowanie struktury spożycia tych napojów, postaw społecznych w zakresie sposobu ich spożywania, oddziaływania na zmianę obyczajów, powstrzymywania tendencji do używania środków psychoaktywnych, oraz pozwalających na osiągnięcie pozostałych celów wskazywanych przez ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2009 r. (sygn. akt P26/09) prowadzenie działalności polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych może podlegać ograniczeniom, nie jest bowiem tożsame z prowadzeniem innych rodzajów działalności, w tym sprzedażą artykułów pierwszej potrzeby. Ograniczenie dostępności alkoholu jest - biorąc pod uwagę dowody empiryczne - skutecznym środkiem prowadzącym do zmniejszenia problemów alkoholowych, w tym jego spożycia, co w pełni uzasadnia zastosowanie ograniczeń dostępności alkoholu jako środka ograniczającego swobodę działalności

gospodarczej. Jednak z powodu tego, że jest to tylko jeden spośród wielu mechanizmów służących przeciwdziałaniu uzależnieniom, a także w związku z przepisami regulującymi swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczenia nakładane na przedsiębiorców podlegają rygorystycznym zasadom.

W dniu 23 sierpnia 2018 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę wprowadzającą ograniczenie godzin sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach znajdujących się na terenie Osiedla Stare Miasto. Przepis o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych pomiędzy godziną 22.00 a godziną 6.00 obowiązuje tam od 12 września 2018 roku. W przedmiocie uchwały nr LX/1422/18 wydane zostały już trzy wyroki: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 2021 r. sygnatura III SA/Wr 217/20 - stwierdzający nieważność uchwały „godzinowej”, następnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. sygnatura II GSK 2533/21, uchylający wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i przekazujący sprawę do ponownego rozpatrzenia oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2022 r. sygnatura III SA/Wr 333/22, który oddalił skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia. Aktualnie, w wyniku złożenia skargi kasacyjnej, sprawa wraz z aktami została przekazana do Naczelnego Sądu Administracyjnego (II GSK 1576/22). Termin posiedzenia nie został wyznaczony. Uchwała jest obowiązującym aktem prawnym.

W roku 2020 Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (obecnie: Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom) prowadziła pierwsze analizy skutków zmian w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczących możliwości wprowadzenia ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach handlowych. Wśród wniosków sformułowanych po przeprowadzaniu tej analizy zauważono, że Policja najczęściej wskazywała na wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców spowodowany mniejszą liczbą interwencji w pobliżu miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz w stosunku do osób nietrzeźwych znajdujących się w przestrzeni publicznej, mniejszą ilością zakłóceń porządku i ciszy nocnej oraz pozytywny wpływ na szeroko rozumiany „ład i porządek” w gminie. Zwrócono także uwagę na mniejszą ilość osób przewożonych do izb wytrzeźwień oraz szpitali (w związku np. urazami związanym ze spożywaniem alkoholu). Gminy biorące udział w badaniu wskazywały na pozytywny odbiór tego ograniczenia przez mieszkańców, wzrost bezpieczeństwa oraz na fakt, że nie zanotowano spadku dochodów wśród przedsiębiorców, których działalność podlegała ograniczeniom.

Zmiana prawa miejscowego w zakresie ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych musi być zgodna z gminną strategią rozwiązywania problemów alkoholowych, której wyrazem jest „Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dla miasta Wrocławia na lata 2022 – 2025”, przyjęty uchwałą nr XLIX/1298/22 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 lutego 2022 roku. Celem głównym tego programu jest profilaktyka i ograniczanie zdrowotnych i społecznych skutków uzależnień wynikających z nadużywania napojów alkoholowych, używania innych środków psychoaktywnych oraz skutków uzależnień behawioralnych. Program przewiduje m.in. rozpoznawanie i monitorowanie problemów uzależnień, wzmacnianie czynników chroniących przed uzależnieniami oraz przeciwdziałanie zachowaniom ryzykownym wśród mieszkańców Wrocławia, podejmowanie działań zmierzających do zmiany struktury spożycia i zmiany wzorów używania napojów alkoholowych.

Na zlecenie Gminy Wrocław jesienią 2022 roku (listopad-grudzień) Pracownia Badań i Inicjatyw Społecznych przeprowadziła badanie ankietowe wśród mieszkańców Wrocławia, dotyczące rozpowszechnienia używania substancji psychoaktywnych oraz stosowania przemocy. Wśród pytań, na które odpowiadali uczestnicy, znalazły się między innymi kwestie dotyczące dostępności alkoholu. Badani w większości popierali wprowadzony w 2018 zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na Osiedlu Stare Miasto (70,1%), z czego 30,9% zdecydowanie. Przeciwnicy tego zakazu stanowili tylko 17,5%. Uczestnicy pozytywnie oceniali także możliwość wprowadzenia takiego zakazu na innych osiedlach Wrocławia (61,4%). Wyniki badania opinii publicznej przeprowadzone wśród mieszkańców Wrocławia w maju 2018 roku pokazały jednak, że zdecydowana większość mieszkańców Wrocławia uważa, że w sklepach na terenie całego miasta nie powinno się ograniczać godzin sprzedaży alkoholu. Za takim rozwiązaniem opowiedziało się niecałe 7% badanych. Jednak już co piąty ankietowany uważał, że należy wprowadzić ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu w wybranych obszarach miasta. Z badań tych wynikało, że rozwiązanie ograniczające godziny sprzedaży alkoholu w wybranych obszarach miasta spotkało się z większą przychylnością niż ograniczenie dotyczące całego Wrocławia. Inicjatywa taka zyskała średnio trzy razy więcej zwolenników niż rozwiązanie wprowadzające ograniczenia na terenie całego Wrocławia.

Dyrektor podkreśliła, że zgodnie z wolą ustawodawcy ewentualne zmiany obowiązującego prawa miejscowego w zakresie wskazanym w petycji poprzedzone powinny być analizą zagrożeń bezpieczeństwa publicznego wynikających z faktu spożywania napojów alkoholowych, w tym m.in. spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych czy zakłócania porządku publicznego. W tym celu Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego (dalej: WZD) zwrócił się do Komendanta Straży Miejskiej Wrocławia oraz Komendanta Miejskiej Policji we Wrocławiu z prośbą o przesłanie danych dotyczących zagrożeń bezpieczeństwa, podejmowanych interwencji, przestępstw, wykroczeń i innych zachowań społecznie nieakceptowanych związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych. Zgodnie z otrzymanymi informacjami, w roku 2022 z miejsc publicznych na terenie Wrocławia do Wrocławskiego Ośrodka Pomocy Osobom Nietrzeźwym przewieziono 2969 osób pod wpływem alkoholu, do szpitali doprowadzono 290 osób oraz 565 osób do Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych w Komendzie Miejskiej Policji. W analizowanym okresie wśród osób doprowadzanych z miejsc publicznych było 39 osób niepełnoletnich. W kategoriach zdarzeń mających lub mogących mieć związek ze sprzedażą alkoholu, takich jak: spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, interwencje dotyczące osób nietrzeźwych, interwencje dotyczące osób leżących w miejscach publicznych oraz interwencje dotyczące zakłócania spokoju publicznego, w roku 2022 na terenie miasta - funkcjonariusze interweniowali łącznie 18770 razy, w tym z powodu naruszenia przepisów o spożywaniu napojów alkoholowych w miejscach publicznych funkcjonariusze podjęli 3811 interwencji. W zakresie naruszenia przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Policja odnotowała 4 przestępstwa oraz 4864 wykroczenia. Zachowania społecznie nieakceptowalne związane z konsumpcją alkoholu nasilały się w godzinach wieczornych i nocnych, szczególnie w centralnych rejonach Miasta.

Z informacji wpływających od służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wynika, że liczba interwencji dotyczących spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Osiedla Stare Miasto - choć nadal jest wysoka, to jednak po roku 2018 uległa zmniejszeniu. Zmiana ta nie jest jednak wystarczająca, zwłaszcza jeśli bierze się pod uwagę liczby interwencji w ocenianych kategoriach w stosunku do liczb tych interwencji służb podejmowanych na terenie gęsto zabudowanych osiedli graniczących z Osiedlem Stare Miasto. W roku 2022 blisko 65% działań funkcjonariuszy realizowanych było właśnie na obszarze osiedli leżących w Parku Kulturowym, którego centrum stanowią Rynek, Plac, Solny i przyległe tereny (Osiedle Stare Miasto). Funkcja centralna osiedli znajdujących się na obszarze Parku Kulturowego - Stare Miasto, Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie oraz Przedmieście Świdnickie, jest siłą sprawczą dominowania przez nie w statystykach w zakresie problemów dotyczących naruszeń bezpieczeństwa, porządku publicznego oraz przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Oceniając uciążliwości i zagrożenia związane ze sprzedażą napojów alkoholowych w sklepach zlokalizowanych na terenie wrocławskich osiedli, WZD przyjął ujednolicone wskaźniki odnoszące się do powierzchni każdego osiedla, liczby mieszkańców w wieku powyżej 18 lat, liczby punktów posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do konsumpcji poza miejscem sprzedaży oraz liczby interwencji podejmowanych przez służby. Wskaźniki dla osiedli: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki oraz Przedmieście Świdnickie są zdecydowanie niekorzystne. Nieco lepiej prezentują się oparte na interwencjach służb wskaźniki dla Osiedla Przedmieście Oławskie, niemniej jednak istnieje wysokie ryzyko, że w przypadku wprowadzenia na terenie pozostałych wskazanych osiedli ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych po godzinie 22.00, z uwagi na lokalizację punktów sprzedaży przy ul. Krasieńskiego i w okolicach budynku OVO, liczba interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy SMW i KPM w tym rejonie wzrośnie.

Rozkład przestrzenny obiektów handlowych we Wrocławiu nie jest jednakowy, a jego pochodną jest liczba placówek posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Jako przykład wskazać należy Osiedle Bienkowice, gdzie nie ma żadnego punktu handlowego posiadającego takie uprawnienie oraz Osiedle Nadodrze, gdzie zlokalizowanych jest ponad 60 sklepów posiadających zezwolenia (31.12.2022 rok). Zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego związane ze spożyciem alkoholu koncentrują się zdaniem Dyrektora na terenie Osiedla Stare Miasto – gdzie ograniczenie godzin sprzedaży już obowiązuje oraz osiedli: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie oraz Przedmieście Świdnickie.

Ograniczenie swobody działalności gospodarczej związane z wprowadzeniem ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego i ochrony porządku publicznego, bowiem bez wątpienia oddziałuje ono i przyczynia się do wzmocnienia i ochrony tych wartości. Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dla miasta

Wrocławia na lata 2022 – 2025 rekomenduje intensyfikację działań profilaktycznych, a ograniczanie dostępności alkoholu jest jedną z form takich działań.

Dyrektor wskazała, że zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy, przed podjęciem uchwały ograniczającej sprzedaż napojów alkoholowych w godzinach nocnych, konieczne będzie zasięgnięcie opinii jednostek pomocniczych gminy, których dotyczy uchwała.

Po zapoznaniu się z zebrany w sprawie materiałem Rada Miejska Wrocławia przyjęła w całości wyjaśnienia Dyrektora i nie uwzględniła przedmiotowej petycji.

Rada Miejska postanawia jak w § 1 niniejszej uchwały.