

# **Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz**

Dowiedz się więcej na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

**Część I. Komentarz do ustawy  
o wychowaniu w trzeźwości  
i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**



**Ustawa z dnia 26 października  
1982 r. o wychowaniu w trzeźwości  
i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

(t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)



# Preambuła

**Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje:**

## I. Pojęcie preambuły

1. Preambuła to „część aktu normatywnego, która znajduje się między tytułem a początkiem części artykułowej i w której prawodawca odwołuje się do określonego systemu wartości, tradycji, wydarzeń z przeszłości oraz przedstawia genezę, cele i najważniejsze zasady tego aktu” (*S. Lewandowski*, Charakter normatywny preambuły, *Studia Iuridica* 1998, Nr 36, s. 114).

2. Znaczenie i charakter prawny preambuły (wiążąca czy niewiążąca) są w literaturze przedmiotem sporu (niezwykle dogłębną analizę literatury przeprowadził Sąd Najwyższy w postanowieniu Składu Siedmiu Sędziów – Izba Karna z 25.2.2016 r., I KZP 17/15, *Legalis*). Można jednak stwierdzić za *L. Morawskim*, że preambuła, określając cel danej regulacji oraz wartości, na których jest ona oparta, daje w ten sposób organom stosującym ją wskazówki, których nie mogą one zignorować w toku stosowania i interpretacji danego aktu normatywnego (*L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2001, s. 135).

## II. Istota preambuły ustawy

3. Istotą preambuły zawartej w AlkU jest **uzależnienie dobra Narodu od życia obywateli w trzeźwości**.

4. W znaczeniu słownikowym „**trzeźwy**” oznacza „taki, który nie jest pijany” (*L. Drabik*, *A. Kubiak-Sokół*, *E. Sobol*, *L. Wiśniakowska*, Słownik języka polskiego, Warszawa 2010, s. 1060).

5. Natomiast **pojęcie narodu** może mieć charakter polityczny – naród rozumiany jest wówczas jako „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, ale także kulturowy – mowa wtedy nie o wspólnocie obywateli, ale o więzach, które łączą obywateli z podmiotami określonymi jako „nasi rodacy”. Sprawą otwartą pozostaje określenie kryteriów bycia rodakiem i członkiem narodu w tym szerszym sensie (*M. Piechowiak*, Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa, Warszawa 2020, s. 87).

**6. Pojęcie narodowości polskiej** określone zostało lakonicznie w zał. Nr 2 do SpisPowszU19 jako „przynależność narodowa lub etniczna”.

**7. Pojęcie narodowości** zdefiniowane zostało zaś w art. 2 pkt 6 SpisPowszU11, zgodnie z którym „ilekroć w ustawie jest mowa o (...) narodowości – przynależności kulturowej lub etnicznej – rozumie się przez to deklaratywną, opartą na subiektywnym odczuciu, indywidualną cechę każdego człowieka, wyrażającą jego związek emocjonalny, kulturowy lub związany z pochodzeniem rodziców, określonym narodem lub wspólnotą etniczną”.

**8. Pojęcie „dobra Narodu”** występuje także w innych niż AlkU aktach normatywnych, np. w art. 1 ust. 1 MandPosłU: „posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Jak się wydaje, „dobro Narodu” nie jest pojęciem do końca tożsamym z „dobrem wspólnym”. To ostatnie – jak wskazuje *J. Zimmermann* – stanowi granicę i podstawę działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej oraz obywateli, które polega na ochronie i kontroli tego, co w moralności publicznej, akceptowanych społecznie ideach lub w prawie zostanie utożsamione z RP jako dobrem wspólnym, i na troszczeniu się o to (*J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2020, s. 573).

W art. 1 Konstytucji RP przewidziano, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Jak wskazują autorzy komentarza do Konstytucji RP, formuła „wszystkich obywateli” dotyczy wspólnoty (społeczności), której dobrem wspólnym jest Rzeczpospolita. Mając na uwadze przyjęte w Preambule określenie Narodu: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, można także powiedzieć, że chodzi o dobro wspólne wspólnoty, którą jest Naród Polski. Ponieważ odniesienie do narodu pojętego jako wszyscy obywatele pojawia się w kontekście dobra wspólnego także w Preambule, podjąć trzeba problem relacji między Polską jako dobrem wspólnym wszystkich obywateli (Preambuła) a Rzeczpospolitą jako dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W myśl postanowień Konstytucji RP i w jednym, i w drugim przypadku wspólnotę, z którą skorelowane jest dobro wspólne, tworzą wszyscy obywatele [por. *M. Safjan, L. Bosek* (red.), Konstytucja RP, Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, komentarz do art. 1].

# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## **Art. 1.** [Rola administracji rządowej i samorządu]

1. Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

2. Organy, o których mowa w ust. 1, popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

3. Organy, o których mowa w ust. 1, współdziałają również z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 4–13, 18, 21–42<sup>3</sup> AlkU,
- AlkTytWyróbU,
- WyrNapSpirytU.

## **I. Zasadność prawnej regulacji sprzedaży i spożywania alkoholu**

1. Alkohol sam w sobie nie jest czymś złym. Złe są zachowania człowieka, takie jak pijaństwo, opilstwo; wiadomo bowiem powszechnie, jakie skutki społeczne i jednostkowe, np. zdrowotne, niosą one za sobą. Dlatego też niektórzy uważają, że prohibicja byłaby rozwiązaniem prawidłowym. Jednak w rzeczywistości nie przyniosłaby ona zamierzonych skutków. Jak podkreśla *T. Gadacz*, „współcześnie pijaństwo, a tym bardziej opilstwo, jest bardzo szkodliwą wadą. Jest przyczyną wypadków samochodowych,



rozbijania rodzin, traumy dzieci. Winny jest jednak nie sam alkohol. Dlatego wszelkie formy prohibicji nigdy nie przyniosły pozytywnych skutków. Winne jest nieopanowanie i nałóg” (*T. Gadacz, O bezprawiu i przyzwoitości. Wady i zalety moralne dla mądrych ludzi na trudne czasy, Warszawa 2020, s. 242*). Z tego też powodu całkowity zakaz sprzedaży napojów alkoholowych nigdy by się nie sprawdził, lecz spowodowałby rozwój szarej strefy. Dlatego rozsądny i racjonalny prawodawca powinien określić pewne ramy prawne dotyczące alkoholu i w ten sposób ujarzmić nałóg.

2. Fakt negatywnego wpływu nadmiernego spożywania napojów alkoholowych na rozmaite zjawiska życia społecznego i życia jednostki nie jest przez nikogo kwestionowany. Nie stanowi więc zaskoczenia, że ustawodawca stara się niekorzystne skutki powyższego zjawiska ograniczać i neutralizować (*R. Sawuła, Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Samorząd Terytorialny 1997, Nr 3, s. 47*). Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ma na celu m.in. szerzenie trzeźwości oraz opanowanie pijaństwa i alkoholizmu jako nałogu, dlatego ustawodawca w AlkU określa granice funkcjonowania jednostki, przedsiębiorców, państwa, samorządu terytorialnego w obszarze związanym z alkoholem.

3. Z norm zawartych w art. 1 AlkU wynika, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dąży m.in. do ograniczenia spożywania napojów alkoholowych. Ustawa ta wprowadza daleko idącą reglamentację w tym zakresie. Dotyczy ona zarówno polityki państwa, jak i postępowania pojedynczych osób. Istotne są: ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmiana struktury ich spożywania, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów oraz podejmowanie działań na rzecz trzeźwości.

4. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że taka reglamentacja w „sferze alkoholowej” nie ogranicza się tylko do AlkU, lecz jest wprowadzona także innymi aktami normatywnymi, np. AlkTytWyróbU, WyrNapSpiryU.

## II. Pojęcia stosowane w ustawie

5. Ustawa nie określa pojęcia alkoholizmu, ani trzeźwości. W znaczeniu słownikowym „**alkoholizm**” to „nałogowe picie alkoholu” (*L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego...*, s. 10). Z kolei „**nałóg**” to „nawyk szkodliwy dla zdrowia” (tamże, s. 481). Natomiast „**trzeźwy**” to „taki, który nie jest pijany” (tamże, s. 1060), „niebędący pijany” (*D. Podlawska, M. Świątek-Brzezińska, Słownik poprawnej polszczyzny, Warszawa–Bielsko-Biała 2011, s. 516*).

Zawartym w ustawie pojęciom powinno się przypisać takie znaczenie, jakie mają w języku potocznym, chyba że ważne względy przemawiają za odstępniem od tego znaczenia. Należy więc stosować podejście określane jako **domniemanie języka potocznego** (*M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 133*). Pojęcia „alkoholizm” ani „trzeźwość” nie ma w słowniczku komentowanej ustawy (art. 2<sup>1</sup> AlkU), a więc domniemanie takie znajduje zastosowanie przy ustalaniu znaczenia tych pojęć.

### III. Cel ustawy

6. Jednym z warunków istnienia i utrzymania „dobra Narodu” jest – zgodnie z preambułą do AlkU – życie obywateli w trzeźwości. Dlatego też art. 1 ust. 1 AlkU precyzuje, że należy podejmować działania zmierzające do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, zmiany struktury ich spożywania itd. Należy więc przeprowadzić pewną pracę „od podstaw” obejmującą różne aspekty życia, w tym wpajanie młodym ludziom na etapie szkolnym, że skutki spożywania napojów alkoholowych są negatywne. Ustawodawca słusznie założył, że prohibicja nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, w związku z tym podjąć należy takie działania, które zmienią ludzkie nastawienie do spożywania alkoholu. Oczywiście działania takie są długofalowe i wymagają czasu, np. obyczaje w zakresie sposobu spożywania napojów alkoholowych (jak w ogóle obyczaje) ulegają zmianom bardzo powoli. Jednocześnie zaś – w celu zapewnienia realizacji zadań wynikających z ustawy – konieczna jest reglamentacja w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Można zatem stwierdzić, że celem AlkU jest **promowanie i krzewienie trzeźwości jednostki**.

### IV. Kompetencje organów oraz innych podmiotów w zakresie krzewienia trzeźwości

7. Na ogół w pierwszym artykule wskazuje się zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. W wielu ustawach artykuł pierwszy należy do tak zwanych przepisów ogólnych, będących jedną z grup przepisów merytorycznych, o których mowa w TechPrawodR). Zgodnie z § 21 ust. 1 TechPrawodR w przepisach ogólnych zamieszcza się:

- 1) określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji,
- 2) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów.

W art. 1 AlkU zawarto jednak normy o innym charakterze. Określono tutaj obowiązki organów oraz innych podmiotów w zakresie krzewienia trzeźwości. Określono także szczegółowo zakres podmiotów, które wykonywać mają zadania w zakresie krzewienia trzeźwości. Są to nie tylko organy administracji publicznej, ale także inne podmioty; chodzi tutaj o organy administracji rządowej, organy JST, organizacje społeczne, Kościół katolicki, inne Kościoły oraz związki wyznaniowe.

8. Jeżeli chodzi o **organy administracji rządowej**, to AlkU przydziela im szereg kompetencji, precyzując np., że minister właściwy ds. zdrowia powołuje i odwołuje dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (art. 3 ust. 5 AlkU); ten sam minister nadaje statut Agencji (art. 3 ust. 6 AlkU). Z kolei minister właściwy ds. oświaty i wychowania uwzględnia problem trzeźwości i abstynencji wśród celów wychowania oraz zapewnia w programach nauczania wiedzę o szkodliwości alkoholizmu dla jednostki oraz w życiu rodzinnym i społecznym (art. 5 AlkU; por. art. 6 i 7 AlkU). Natomiast minister właściwy ds. gospodarki wydaje i cofa zezwolenie na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu (art. 9 ust. 1, art. 9<sup>5</sup>

AlkU). Wskazane tu zadania administracji rządowej mają jedynie przykładowy charakter; nie zawsze są one bezpośrednio związane z celem ustawy – krzewieniem trzeźwości, ale odnoszą się do tego celu pośrednio (np. ustrojowa norma dotycząca powołania i odwołania dyrektora PARPA).

**9.** Pewne kompetencje w zakresie realizacji zadań określonych w AlkU mają także **organy JST**.

Samorzady (wszystkie, a więc nie tylko samorząd terytorialny) stanowią formę decentralizacji władzy publicznej. Decentralizacja zaś oznacza „taki system polityczno-administracyjny, przy którym obok centrum władzy państwowej, czyli rządu, istnieją jeszcze inne podmioty administracji publicznej, które administrują samodzielnie (gminy, powiaty, zakłady prawa publicznego)” (*A. Peretiatkowicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1947, s. 43). Na aspekt decentralizacji uwagę zwrócił również *B. Dolnicki*, posłużony się pojęciem „pośredniej administracji państwowej”, która nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi; administracja taka jest administracją zdecentralizowaną (*B. Dolnicki*, Samorząd terytorialny, Warszawa 2019, s. 21–22).

Dalsze przepisy AlkU przyznają pewne zadania i kompetencje **organom samorządu terytorialnego**. Wskazać tu można m.in. art. 4<sup>1</sup> AlkU, który jako zadanie własne gminy wskazuje prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Ponadto marszałek województwa (a więc podmiot stojący na czele zarządu województwa, będącego organem samorządu województwa) wydaje (odmawia wydania) zezwolenie na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu (art. 9 ust. 2 AlkU). Ten sam organ może cofnąć to zezwolenie (art. 9<sup>5</sup> ust. 1 AlkU). Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje (odmawia wydania), cofa zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych (art. 18, art. 18<sup>1</sup> AlkU); ten sam organ wydaje zezwolenie na wyprzedaż posiadanych, zinventaryzowanych zapasów napojów alkoholowych (art. 18<sup>4</sup> AlkU).

Obok samorządu terytorialnego wyróżnić można także **samorząd zawodowy**, zrzeszający osoby wykonujące pewne zawody zaufania publicznego, np. radców prawnych, adwokatów, lekarzy, pielęgniarki i położne. Również i te zawody – w ramach kompetencji przyznanych przez ustawy – mogą podejmować działania zmierzające do realizacji celów AlkU.

**10.** Przepisy AlkU przewidują także różne formy współpracy między organami/innymi podmiotami w zakresie realizacji celów ustawy, np. w art. 4 AlkU wskazano, że zarząd województwa współdziała z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. Z kolei art. 31 ust. 6 pkt 3 AlkU stanowi, że kurator sądowy współdziała z zakładem lecznictwa odwykowego w celu osiągnięcia celów leczenia odwykowego.

## V. Partycypacja obywatelska

11. Norma zawarta w art. 1 ust. 2 AlkU jest wyrazem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i **partycypacji społecznej/obywatelskiej**. Zasada społeczeństwa obywatelskiego wymaga, by obok systemu partii politycznych mogły działać także inne organizacje zrzeszające obywateli, tworzone dla realizacji ich najróżniejszych interesów i dążeń. Podstawowym celem tych organizacji nie jest zdobywanie władzy politycznej (bo wtedy stawałyby się one partiami politycznymi), natomiast – w zależności od swego programu oraz charakteru – organizacje te mogą oddziaływać na proces podejmowania decyzji politycznych (*M.T. Góralczyk*, Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki, Przegląd Sejmowy 2020, Nr 6, s. 37–38).

Przez partycypację społeczną/obywatelską rozumie się „wszelkie przejawy organizowania (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe” (*D.R. Kijowski*, Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne, Samorząd Terytorialny 2010, Nr 1–2, s. 9).

Pomimo że grupy, ruchy społeczne stanowiące różne formy zrzeszania się nie posiadają z definicji wymiaru dobra ogółu, interesu publicznego [*I. Niżnik-Dobosz*, Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego, (w:) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2014, s. 25], to jednak ich znaczenie wynika z ich fundamentalnego znaczenia jako elementu definiującego administrację publiczną: „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną” [*Z. Niewiadomski*, (w:) *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel* (red.), System prawa administracyjnego, tom I, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 58]. Zauważyć także można, że te inne podmioty nie tylko pozostają pod kontrolą społeczną, lecz także same sprawują kontrolę nad administracją publiczną.

## VI. Rola organizacji pozarządowych

12. W literaturze wskazuje się na konieczność większego zaangażowania w realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych **organizacji pozarządowych**, w tym zwłaszcza **stowarzyszeń abstynenckich**, które mogą odgrywać rolę istotnego partnera dla samorządów gminnych. Tego typu organizacje mogą mieć kluczowe znaczenie w procesie promowania zdrowego oraz trzeźwego stylu życia, zwłaszcza dla osób uzależnionych i ich rodzin, oraz działają w celu rozwiązywania problemów alkoholowych na lokalnym poziomie. Gminy, tworząc programy przeciwdziałania alkoholizmowi, powinny określić zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi,

w tym ze stowarzyszeniami abstynenckimi, dostosowując je do swoich lokalnych potrzeb oraz uwarunkowań. Nie ulega jednak wątpliwości, iż włączenie tego typu organizacji jest celowe i zasadne w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowanych przez samorządy (*B. Przywora*, Problematyka ograniczeń w dostępie do napojów alkoholowych na terenie gminy po nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 2018 r. Analiza z perspektywy konstytucyjnej, *Przegląd Prawa Publicznego* 2018, Nr 5, s. 61–62).

## VII. Rola Kościoła katolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych

**13.** Organy administracji rządowej i JST współdziałają również z **Kościółem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi** w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustawodawca przypisał tutaj szczególną rolę Kościołowi katolickiemu („wyróżnił” Kościół katolicki), oddzielając go – z niewiadomych powodów – od innych Kościołów i związków wyznaniowych. Być może wynika to ze znaczenia i siły tego Kościoła w porównaniu z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi w Polsce.

**14.** Wskazać można, że **Kościół katolicki** aktywnie działa w zakresie krzewienia trzeźwości. Wprowadzono „Wytyczne Episkopatu Polski dla kościelnej działalności trzeźwościowej”, przyjęte przez Episkopat w 17.6.1959 r., a znowelizowane 1.4.1971 r. (tekst znajduje się na stronie: [https://www.duszpasterstwotrzezwosci.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=83:wytuczneep&catid=10:konferencja-episkopat&Itemid=22](https://www.duszpasterstwotrzezwosci.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=83:wytuczneep&catid=10:konferencja-episkopat&Itemid=22), dostęp: 20.5.2021 r.). Dokument ten wprowadza „Kościelną Działalność Trzeźwościową nad wykorzeniem pijaństwa i ugruntowaniem cnoty trzeźwości w Narodzie”. Działalność ta „powinna być ciągła i systematyczna uwzględniana w programie pracy duszpasterstwa zwyczajnego i obejmować cały Naród”.

**15.** Omawiając działalność Kościoła katolickiego, wspomnieć należy także o **Narodowym Programie Trzeźwości**, przyjętym w 2018 r. ([https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2018/02/Narodowy\\_Program\\_Trzezwosci.pdf](https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2018/02/Narodowy_Program_Trzezwosci.pdf)). Wskazano w nim m.in., że: „Jedynie ludzie trzeźwi mogą budować szczęśliwe społeczeństwo oraz zapewnić sobie pomyślną teraźniejszość i dobrą przyszłość. Trzeźwość jest warunkiem solidnego wychowania i odpowiedzialnego postępowania. Jest też warunkiem bycia dojrzałym człowiekiem, który racjonalnie myśli, uczciwie pracuje, mądrze kocha i dba o dobro wspólne w Ojczyźnie”. Cele te są zbieżne z celami określonymi w preambule AlkU. Dalej podkreśla się m.in., że „trwała trzeźwość nie może być osiągnięta drogą narzucenia społeczeństwu radykalnych ograniczeń (np. prohibicja) wbrew jego dążeniom, ale może być efektem stopniowego procesu, opartego o zasadę społecznej akceptacji koniecznych ograniczeń. Wartościowym celem pośrednim może być także usytuowanie alkoholu etylowego w kulturze życia codziennego, aby minimalizować szkody alkoholowe. Drogą do tego celu pośredniego jest eliminowanie wszelkich form tzw. nadużywania napojów alkoholowych w oparciu o identyfikację szkód i zmianę form jego obecności w życiu

codziennym oraz stałe dążenie do zmniejszania jego znaczenia w hierarchii wartości poszczególnych osób i całego społeczeństwa”. Stanowisko takie zbieżne jest z przedstawionymi w pkt. 1 uwagami dotyczącymi prohibicji.

W Narodowym Programie Trzeźwości podkreśla się dalej, że Polacy bardzo cierpią z powodu używania (młodzież) i nadużywania (dorośli) napojów alkoholowych. Pijaństwo jest wspierane przez wiele elementów polskiej obyczajowości, które tworzą swoisty „społeczny system proalkoholowy”. Problemy alkoholowe dotyczą wszystkich Polaków, chociaż w różny sposób. Społeczne przyzwolenie dla nadużywania alkoholu zagraża wszystkim ważnym celom narodowego rozwoju, w tym gospodarczym i modernizacyjnym, oraz suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej. Szczególnie cierpią osoby bliskie nadużywających alkohol – jest ich wiele milionów, w tym około milion dzieci. Najniebezpieczniejsze społecznie jest zjawisko spożywania alkoholu przez osoby wprawdzie nieuzależnione, lecz nadużywające napojów alkoholowych, gdyż liczba takich osób znacznie przekracza liczbę uzależnionych (tzw. paradoks przewencyjny), powodując większość szkód (w tym prowadząc stopniowo część spośród własnego grona do uzależnienia).

Wiedza o działaniu alkoholu, ryzyku z nim związanym i przyczynach nietrzeźwości jest w społeczeństwie zbyt mała. Szczególnie groźne są: upijanie się, zbyt duże i zbyt częste spożycie, brak zwracania uwagi na okoliczności spożycia, które je wykluczają (ciąża, kierowanie pojazdami itp.). Błędnie sądzimy, że tak być musi, że jesteśmy trwale bezradni wobec strat powodowanych przez alkohol i poddajemy się terrorowi „proalkoholowej mniejszości”, nieuczciwemu biznesowi oraz problemom wynikającym z braków w regulacjach prawnych. Dostępność fizyczna, ekonomiczna i kulturowa napojów alkoholowych jest w naszym kraju ogromna i wymaga bardzo znacznego ograniczenia. Polacy będący abstynentami lub ludźmi umiarkowanymi są powołani do upowszechnienia swojego cennego stylu życia. Od wielkości i wpływu grup dobrowolnych abstynentów może zależeć pozytywna zmiana. W wyniku wspólnego planowego wysiłku można wspomóc wszystkich i każdego w zbudowaniu trzeźwości. Aby tak się stało, konieczna jest zmiana podejścia i zaangażowanie ze strony elit społecznych. Narodowy Program Trzeźwości powinien być przyjęty i wytrwale realizowany przez okres życia przynajmniej całego pokolenia. Średnie spożycie alkoholu na głowę mieszkańca musi zmaleć przynajmniej do poziomu poniżej średniej światowej. Musi także znacznie podnieść się wiek inicjacji alkoholowej. Należy wykluczyć społeczną akceptację dla upijania się i wyraźnie zmniejszyć jego skalę. Należy pamiętać, że już samo ograniczenie spożycia napojów alkoholowych zmniejszy wielkie straty materialne, zdrowotne i społeczne ponoszone przez Naród, a także wyzwoli ogromne oszczędności kosztów finansowanych z budżetu państwa w innych obszarach. Skuteczna realizacja Programu może doprowadzić do przewagi korzyści z umiarkowanego używania napojów alkoholowych nad stratami. W wyniku tej zmiany polskość powinna się trwale kojarzyć z trzeźwością – abstynencją lub umiarem.

**16.** Podkreślenia wymaga, że przy niektórych parafiach rzymskokatolickich działają **duszpasterstwa trzeźwościowe**, a także grupy **Anonimowych Alkoholików**.

**17.** Organy administracji publicznej współdziałają jednak nie tylko z Kościołem katolickim, ale także z innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

**18.** Przykładowo, w ramach **Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego** w RP działa **Diakonia Polska**, która jest organizacją charytatywną Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, posiadającą status organizacji pożytku publicznego. Na szczeblu centralnym Diakonia Polska m.in. rozpoznaje nowe obszary pracy socjalnej, tworzy i wspiera instytucje pomocowe, diecezje i parafie w wypełnianiu ich charytatywnych i społecznych zadań, prowadzi programy i akcje na rzecz dzieci z rodzin słabszych socjalnie oraz na rzecz wyrównania szans edukacyjnych, tworzy i przygotowuje projekty, współpracuje z przedstawicielami opieki społecznej, instytucji państwowych, samorządowych, fundacji społecznych, kas chorych, ubezpieczalni, przeprowadza zbiórki funduszy na cele diakonijne. Z kolei diakonie diecezjalne i parafialne prowadzą pracę z osobami z niepełnosprawnością, niosą pomoc osobom starszym, samotnym i chorym, udzielają pomocy rodzinom dysfunkcyjnym oraz innym potrzebującym, prowadzą wypożyczalnie sprzętu rehabilitacyjnego, organizują kolonie dla dzieci, prowadzą akcje dożywiania dzieci w szkołach, pośredniczą w zakupie leków, organizacji dojazdów dla osób starszych na nabożeństwa. Chociaż jako ich celu nie wskazano szerzenia trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, to jednak w tak szeroko określonych zadaniach możliwe jest umieszczenie również funkcji związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

**19.** Także **Kościół Ewangelicko-Methodystyczny** organizuje tzw. **turnusy terapeutyczne**. Z uwagi na to, że używanie alkoholu oraz narkotyków jest jednym z ważniejszych czynników przyczyniających się do przestępstw, chorób oraz rozkładu życia rodzinnego, Kościół ten zachęca do tworzenia programów kształcenia, które mają na celu kształtowanie postaw powstrzymywania się od korzystania z alkoholu i narkotyków (<https://metodyscipomorze.wordpress.com/2008/11/14/zasady-socjalne-kosciola-ewangelicko-methodystycznego/>, dostęp: 20.5.2021 r.).

## **Art. 2. [Narodowy Program Zdrowia]**

**1. Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności:**

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu;**
- 2) działalność wychowawczą i informacyjną;**
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju;**
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;**
- 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;**
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;**
- 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;**
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej.**

**2. Zadania, o których mowa w ust. 1, są realizowane zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r.**

o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1492 oraz z 2019 r. poz. 447), zwanym dalej „Narodowym Programem Zdrowia”.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 9 ust. 1 ZdrPublU,
- art. 4, 4<sup>1</sup> AlkU.

## I. Charakter zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi

1. Określone w preambule oraz w art. 1 AlkU zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się m.in. przez podejmowanie działań określonych w art. 2 AlkU, przede wszystkim przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej. „Odpowiednie”, czyli dostosowane do zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi.

2. Te zadania – z perspektywy organów je wykonujących – można określić jako zadania wykonywane w ramach kompetencji merytorycznych: „nawet gdyby przyjąć, że zadania wymienione w art. 1 pkt 1 oraz art. 2 pkt 1, 2 i 5 AlkU spoczywają również na organach administracji celnej, to i tak nie ulega najmniejszej wątpliwości, że nie mogą być one realizowane w toku postępowania dyscyplinarnego. Należy wszak mieć na uwadze, że przedmiotem wszelakich zresztą postępowań dyscyplinarnych nie jest działalność organizatorska administracji, ale ustalenie faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez funkcjonariusza i zastosowanie w stosunku do sprawcy przewidzianej prawem sankcji” (wyr. NSA z 21.8.2007 r., I OSK 1658/06, Legalis).

## II. Pojęcie polityki alkoholowej

3. **Polityka społeczna** to pewna działalność państwa oraz innych podmiotów, mająca określony cel w postaci ogólnej poprawy warunków pracy i życia ludności. Jak podaje się w literaturze, przedmiot polityki społecznej ulega nieustannej transformacji; generalnie dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i sferą psychospołeczną. Celem polityki społecznej jest zaś kreowanie postępu społecznego, mierzonego poprawą poziomu i jakości życia ludności (*P. Grzywina, J. Lustig, M. Mitrega, N. Stepień-Lampa, B. Zasepa*, Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce, Katowice 2017, s. 12). Polityka społeczna bywa często przedstawiana jako zbiór dyscyplin (polityk) szczegółowych, np. ludnościowej i rodzinnej, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, prewencji i przewycięzania zjawisk patologii społecznej (tamże). Zatem zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wpisują się w taką politykę i stanowią jeden z jej elementów.

4. W literaturze podkreśla się, że zakres unormowań prawnych, stopień ich przestrzegania, a także zakres działań faktycznych podejmowanych w sferze „alkoholowej” jest wyrazem określonej, zmiennej w czasie ze względu na oddziaływanie szeregu różnorodnych czynników, **polityki alkoholowej** [*Z. Duniewska*, Plany, strategie, programy i inne



zblizone formy prawne działania administracji, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 161–162].

Polityka ta realizowana jest na różnych poziomach: krajowym/centralnym (Narodowy Program Zdrowia), wojewódzkim (wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych) oraz gminnym (gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych).

### III. Narodowy Program Zdrowia

5. Fakt występowania programów (ale także planów, strategii i innych) „umotywowany jest w dużej mierze rangą przypisywaną menedżerskiej funkcji administracji, w tym potrzebą podejmowania bardziej racjonalnych, spójnych decyzji o charakterze strategicznym. Formy te determinowane są przede wszystkim normami zadaniowymi i wynikającymi z nich obowiązkami. Z założenia mają one sprzyjać koordynacji działań, współdziałaniu, wspieraniu i aktywizacji rozmaitych podmiotów” (Z. Duniewska, *Plany, strategie, programy...*, s. 143).

6. Obecna nazwa programu na szczeblu centralnym to **Narodowy Program Zdrowia** – nazwa ta obowiązuje od 2016 r. Wcześniej zaś był to Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wprowadzony w 1996 r. na mocy ZmAlkU. Narodowy Program Zdrowia – zgodnie z art. 9 ust. 1 ZdrPublU – jest dokumentem ustanawianym w celu realizacji polityki zdrowia publicznego i opiera się na współdziałaniu organów administracji rządowej, JST oraz podmiotów, których cele statutowe lub przedmiot działania dotyczą spraw objętych zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, w tym organizacje pożytku publicznego. Na podstawie art. 9 ust. 2 ZdrPublU Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 30.3.2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U. z 2021 r. poz. 642). Narodowy Program Zdrowia na lata 2021–2025 stanowi załącznik do tego rozporządzenia.

7. Z NPZ wynika, że **celem strategicznym Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025, jest zwiększenie liczby lat przeżytych w zdrowiu oraz zmniejszenie społecznych nierówności w zdrowiu**. Cele operacyjne i zadania służące realizacji celów operacyjnych określone w NPZ muszą wspólnie przyczyniać się do ograniczania społecznych nierówności w zdrowiu, a także powinny być realizowane w sposób powiązany, przeciwdziałając więcej niż jednemu zagrożeniu jednocześnie, w szczególności w obszarach, w których istnieją naukowe dowody zależności między zagrożeniami lub czynnikami ryzyka i czynnikami chroniącymi.

8. Jeden z celów operacyjnych NPZ obejmuje **profilaktykę uzależnień**. Wśród zadań służących realizacji tego celu operacyjnego wskazano m.in.:

1) **zintegrowane przeciwdziałanie uzależnieniom:**

- a) edukację zdrowotną i profilaktykę uzależnień (uniwersalną, selektywną, wskazującą), realizowaną zgodnie z wynikami badań naukowych (w tym epidemiologicznych), oraz dobrą praktykę w dziedzinie przeciwdziałania uzależnieniom,

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)