

# Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie + wzory do pobrania

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Alkohol i alkoholizm a gmina – kwestie podstawowe

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Alkoholizm jest istotnym problemem społecznym oraz indywidualnym. Jak podkreśla się w literaturze, w ostatnich latach obserwowany jest wzrost zagrożeń związanych z alkoholem, do których przyczynia się bardzo dynamiczna reklama napojów alkoholowych oraz powszechna ich dostępność. Wraz ze zmianami cywilizacyjnymi zmienia się także kultura jego spożycia. Nadużywanie alkoholu prowadzi nie tylko do poważnych problemów społecznych i zdrowotnych w życiu jednostki, ale powoduje także szkodliwe następstwa natury emocjonalnej oraz społeczno-ekonomicznej na poziomie rodziny i społeczeństwa<sup>1</sup>. Pomimo znacznej szkodliwości oraz zdecydowanie nieprzyjemnych objawów fizjologicznych i psychicznych wywołanych przez alkohol, jego spożycie stało się istotnym elementem naszego życia społecznego i silnie zakorzenionym obyczajem<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. 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.

Alkohol stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego, a więc dla wartości, którą administracja publiczna musi szczególnie chronić. Szczególne zadanie w zakresie ochrony

---

<sup>1</sup> M. Frąckowiak, M. Motyka, Charakterystyka problemów społecznych związanych z nadużywaniem alkoholu, *Hygeia Public Health* 2015, Nr 50(2), s. 315.

<sup>2</sup> J. Dziukiewicz, Alkoholizm i nadużywanie alkoholu: powszechny problem społeczny i zdrowotny XXI wieku, (w:) *Problemy nauk społecznych, humanistycznych, ekonomicznych. Konteksty i wyzwania*, red. K. Pujer, Wrocław 2017, s. 19.

<sup>3</sup> 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.

zdrowia publicznego, w tym przeciwdziałania alkoholizmowi ma samorząd terytorialny. Czynności podejmowane przez samorząd terytorialny mają duże znaczenie: „działania lokalne budują koalicję osób zaniepokojonych skutkami konsumpcji alkoholu, zmniejszają liczbę przestępstw, polepszają jakość życia”<sup>4</sup>. Promocja zdrowia przynosi nie tylko wzrost świadomości, ale również zmienia stosunek społeczeństwa wobec alkoholu<sup>5</sup>.

### Ważne

W znaczeniu słownikowym „alkoholizm” to „nałogowe picie alkoholu”<sup>6</sup>. Z kolei „nałóg” to „nawyk szkodliwy dla zdrowia”<sup>7</sup>. Natomiast „trzeźwy” to „taki, który nie jest pijany”<sup>8</sup>, „niebędący pijany”<sup>9</sup>.

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.

Samorządy (wszystkie, a więc nie tylko samorząd terytorialny) stanowią formę decentralizacji władzy publicznej. Decentralizacja zaś oznacza „taki system politycznoadministracyjny, przy którym obok centrum władzy państwowej, czyli rządu, istnieją jeszcze inne podmioty administracji publicznej, które administrują samodzielnie (gminy, powiaty, zakłady prawa publicznego)”<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>. Dalsze przepisy AlkU przyznają pewne zadania i kompetencje organom samorządu terytorialnego, w tym gminnego. Wskazać tu można m.in. art. 41 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

<sup>4</sup> A. Kulikowska, S. Czaban, I. Jarocka, K. Łagoda, Alkohol i jego społeczne konsekwencje, (w:) W drodze do brzegu życia T. 7, red. E. Krajewska-Kułak, C. Łukaszuk, Białystok 2009, Uniwersytet Medyczny Białystok, s. 139.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, L. Wiśniakowska, Słownik języka polskiego, Warszawa 2021, s. 10.

<sup>7</sup> Tamże, s. 481.

<sup>8</sup> Tamże, s. 1060.

<sup>9</sup> D. Podlawska, M. Świątek-Brzezińska, Słownik poprawnej polszczyzny, Warszawa – Bielsko-Biała 2011, s. 516.

<sup>10</sup> A. Peretiatkowicz, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1947, s. 43.

<sup>11</sup> B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2019, s. 21 – 22.

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, 18<sup>1</sup> AlkU); ten sam organ wydaje zezwolenie na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych 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. Również inne organy administracji publicznej są zobowiązane do współpracy z samorządem zawodowym w tym zakresie.

Alkohol oddziałuje na daną jednostkę, a także na osoby wokół osoby pijącej. Picie przez konkretną osobę to nie jest wyłącznie jej sprawa. To także sprawa rodziny i bliskich. Ponadto alkohol jest czynnikiem kryminogennym. Osoby będące pod wpływem alkoholu bywają sprawcami przestępstw lub wykroczeń. Jak podkreśla się w literaturze, działanie w stanie nietrzeźwości może być dwójaką przyczyną przestępstw: bezpośrednią (gdy przestępstwo zostało dokonane pod bezpośrednim wpływem alkoholu) lub pośrednią (gdy alkoholizm spowodował zmiany osobowości sprawy, jego degenerację i demoralizację). Konsekwencje w tej sferze oznaczają problemy w zakresie burzenia porządku publicznego i bezpieczeństwa ruchu drogowego, lecz także w formie czynów będących przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu.

W przedmiotowej pracy uwaga zostanie zwrócona na kwestie związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi na poziomie samorządu gminnego. Nie ulega wątpliwości, że samorząd ten powinien wykonywać te zadania, albowiem jest jak najbliższym obywatela i zgodnie z zasadą pomocniczości (o czym niżej) predystynowany jest do realizacji takich zadań. Nie może być jednak pozostawiony sam sobie, a rzecone zadania realizuje wraz z innymi organami władzy publicznej (organami administracji rządowej) oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Alkohol a rodzina

Rodzina i małżeństwo stanowią istotną część życia społecznego i podstawę stosunków społecznych. W literaturze podkreśla się, że „rodzina (niekoniecznie nasza własna, nie zawsze szczęśliwa, lecz taka, którą wyobrażamy sobie jako »rodzinę idealną«, o której może tylko marzymy) jest najczęściej modelem sympatii i współpracy, jakich domagamy się lub przynajmniej chcielibyśmy uzyskać od »naszej« grupy. Postawy wobec takiej grupy są najczęściej przesycane ideałami solidarności, zaufania i »wzajemnego związku« (czyli chęci pomocy, nawet z własną szkodą, ilekroć ktoś potrzebuje wsparcia). Takich zachowań oczekiwano by od członków idealnej rodziny. Idealne relacje między rodzicami a dziećmi dostarczają wzorca miłości i troski, układu, w którym siłę i przewagę wykorzystuje się jedynie w interesie słabszej strony. Idealne relacje między mężem i żoną dostar-

czają modelowego przykładu wzajemności i wspomagania: tylko razem, tylko działając w imię obywatelstwa, a wedle osobistej biegłości, mogą osiągnąć cele zamierzone i upragnione. Idealne relacje pomiędzy rodzeństwem stają się prototypem bezinteresownej współpracy, łączenia sił dla wspólnej sprawy, solidarności pod hasłem: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego<sup>12</sup>. Alkohol, a ściślej: spożywanie alkoholu zaburza te wartości i ideały i powoduje, że rodzina nie pełni swoich funkcji. Podkreślenia wymaga, że wiele przepisów AlkU dotyczy pomocy nie tylko osobie uzależnionej, ale także jej bliskim (np. art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 2, art. 23 AlkU).

Rodzina jest tą instytucją, która – jak wiele innych instytucji życia społecznego – podlega ewolucji. Osoby nastawione konserwatywnie pragną, by te zmiany następowały w jak najmniejszym stopniu; uważają oni, że problemy rodziny związane są z pewnymi patologiami społecznymi, w tym alkoholizmem i pijaństwem. Z kolei przedstawiciele stanowiska progresywnego pragną te zmiany przyspieszyć, bo tylko wówczas, gdy zmieni się rodzina, przeobrazi się całe społeczeństwo; uważają oni, że to rodzina jako całość jest przyczyną wielu negatywnych zjawisk społecznych.

Przed rewolucją przemysłową istniały różne rodzaje rodzin – w zależności od miejsca na mapie<sup>13</sup>. Jednak wszędzie tam, gdzie dominowała kultura rolnicza, rodzina miała szeroki charakter. Obecnie zmienia się m.in. znaczenie rodziny; następuje bowiem przejmowanie przez państwo i instytucje specjalistyczne, pełnionej dotychczas wyłącznie przez rodzinę, funkcji zabezpieczenia społecznego i otaczania opieką pozostających bez środków do życia starych rodziców i innych niezdolnych do pracy członków wielkiej rodziny<sup>14</sup>. Obok zmniejszania się znaczenia rodziny następują również zmiany związane ze składem rodziny; zmienia się rola małżonków związana m.in. ze zmianą pozycji kobiety na skutek jej aktywizacji zawodowej poza domem<sup>15</sup>.

Jak podaje się w literaturze socjologicznej, w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat zmalała w Polsce w codziennym życiu rodzin rola tradycji, jakkolwiek jest nadal dostrzegalna w stopniu zróżnicowanym w zależności od przynależności społeczno-kulturowej poszczególnych kategorii rodzin<sup>16</sup>.

Rodzina przeżywa trudności – spowodowane m.in. przez transformację społeczno-gospodarczą, emigrację zarobkową członków rodziny, zwiększenie liczby patologii w rodzinie (w tym właśnie m.in. alkoholizm), brak prokreacji i inne; wszystkie te czynniki powodują m.in. zmianę funkcji rodziny. W literaturze wskazuje się więc na konieczność wypracowania racjonalnej, opartej na naukowych podstawach długofalowej polityki społecznej, która ułatwiłaby rozwiązywanie problemów społecznych<sup>17</sup>. Dotyczy to także problemów alkoholowych.

---

<sup>12</sup> R. Bauman, Socjologia, Poznań 1990, s. 25.

<sup>13</sup> R.A. Podgórski, Socjologia. Wczoraj. Dziś. Jutro. Kompendium wiedzy socjologicznej, Rzeszów 2006, s. 219.

<sup>14</sup> F. Adamski, Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy, Kraków 2002, s. 152.

<sup>15</sup> Tamże, s. 161.

<sup>16</sup> Z. Tyszka, Relacja „rodzina – społeczeństwo globalne” w okresie transformacji, (w:) Rodzina współczesna, red. M. Ziemska, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>17</sup> Tamże, s. 29.

Stwierdzić można, że tradycyjna rodzina jest nadal silna. Jednak coraz więcej jest osób żyjących w rodzinnych modelach nietradycyjnych. W literaturze podaje się kilka procesów i zjawisk typowych dla rodziny w epoce postindustrialnej. Są to m.in. znaczny wzrost zatrudnienia kobiet, egalitaryzacja w małżeństwie i rodzinie, zmniejszenie wartości dzieci dla rodziców, autonomizacja członków rodziny, dezintegracja rodziny, wzrost liczby rozwodów, wzrost osób pozostających w kohabitacji, patologizacja społeczna<sup>18</sup>, a wśród nich także alkoholizm.

Należy podkreślić, że alkoholik bardzo negatywnie oddziałuje na dzieci. Ciągły stres oraz napięcie emocjonalne zagrażają przede wszystkim w rozwoju dziecka. Wydarzenia, które zazwyczaj bywają nieprzewidywalne, oraz brak bezpieczeństwa wpływają na to, że dziecko popada w stany lękowe, ma różne fobie oraz staje się nadpobudliwe. Osoba pod wpływem alkoholu znacznie traci panowanie nad sobą i nie potrafi powstrzymać impulsywnych zachowań wobec swoich najbliższych. Dziecko boi się, co będzie z nim, a także rodzeństwem. Odczuwa ono, iż niewiele może zrobić, gdyż jest tylko małą istotą i jest ono w 100% zależne od swoich rodziców<sup>19</sup>.

Rodziny patologiczne to nierzadko rodziny alkoholików. Często panuje tam nędza, brud, dzieci są zaniedbywane, niedożywione, zostawiane same sobie. Niedopilnowane, pozbawione rodzicielskiej miłości. Dzieciom mogą towarzyszyć różne stany emocjonalne od strachu i nieufności, po agresję, przez senne koszmary, a niekiedy nawet moczenie się nocą. Uzależnienie jednego z rodziców może wpływać na wyniki w nauce poprzez brak koncentracji i motywacji, słabą wydolność intelektualną. Nastolatki wychowywane w rodzinach z problemem alkoholowym częściej używają alkoholu niż ich rówieśnicy. Nie bez znaczenia uzależnienie ma wpływ na zdrowie i stan fizyczny nie tylko samego uzależnionego, ale również pozostałych członków rodziny. Często ma miejsce pogarszająca się sytuacja materialna rodziny<sup>20</sup>.

Z alkoholem często pojawia się przemoc, ponieważ alkohol powoduje obniżanie zdolności kontroli nad własnym zachowaniem. Przyczynami zachowań przemocowych bywają zaburzenia osobowości, impulsywność wynikająca z niewłaściwego opanowania zachowań agresywnych, brak norm etycznych oraz pozytywnych wzorców wyniesionych z domu rodzinnego. Mogą to być również zaburzenia psychiczne<sup>21</sup>.

Wpływ psychospołeczny alkoholu obejmuje jego rolę pośredniczącą przede wszystkim, jeśli chodzi o oczekiwania dotyczące wpływu alkoholu na zachowanie i przekonania na temat jego stosowania. Zamiarem osoby pijącej może być np. chęć utraty kontroli. Ponadto można spotkać nastawienie, że bycie pod wpływem alkoholu zmniejsza odpowiedzialność za swoje czyny. Wtedy używanie alkoholu nie tylko utrudnia kontrolę na poziomie neurofizjologicznym, ale dodatkowo z woli osoby pijącej daje pretekst do wyłączenia stosowania zasad moralnych. Osobie pijącej alkohol dostarcza pretekstu do stosowania innych standardów społecznych (czyli takich, jakie uznaje się za typowe dla osoby pijanej). W takich sytuacjach używanie alkoholu przez sprawców przemocy może stanowić

<sup>18</sup> Z. Tyszka, *Rodzina współczesna – jej geneza i kierunki przemian...*, Warszawa 2005, s. 198.

<sup>19</sup> I. Dmitrowicz, *Problem alkoholowy z przemocą w tle*, Świat Problemów 2013, Nr 3, s. 25–27.

<sup>20</sup> A. Lenart, *Nadużywanie alkoholu a przemoc w rodzinie*, Studia Elckie 20 (2018), Nr 4, s. 502.

<sup>21</sup> Tamże, s. 501.

wymówkę lub usprawiedliwienie, a sięganie po alkohol ma związek z nastawieniem, że alkohol rzeczywiście może być dobrym uzasadnieniem niewłaściwych zachowań<sup>22</sup>.

### 3. Zadania własne gminy w sprawach alkoholowych

Istotną rolę w przeciwdziałaniu alkoholizmowi odgrywa samorząd terytorialny, w tym samorząd gminny. Zadania w zakresie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu zostały określone jako zadania własne gminy (art. 41 ust. 1 AlkU). Podobnie wydawanie zezwoleń na podstawie art. 18 oraz art. 18<sup>1</sup> AlkU należy także do zadań własnych gminy (art. 18<sup>1a</sup> AlkU).

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadania własne. A zatem zadania określone w art. 41 AlkU mają charakter publiczny i związane są z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej – tworzących ją ludzi i rodzin. Chodzi tu o potrzeby związane z zapobieganiem i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

W odniesieniu do gminy zadania własne określone zostały w art. 7 SamGminU. Do zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 SamGminU). Dalej w tym ustępie podano przykładowe zadania własne. Istotne znaczenie ma art. 7 ust. 2 SamGminU, zgodnie z którym ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Zadania „alkoholowe” gminy można także „podciągnąć” pod sprawę ochrony zdrowia (art. 17 ust. 1 pkt 5 SamGminU).

Zadania własne w literaturze określane są jako te, które „są zakorzenione we wspólnocie terenowej lub z tą wspólnotą mają specyficzny związek i które przez wspólnotę mogą być wykonywane samodzielnie i na własną odpowiedzialność”<sup>23</sup>. Zadania związane z alkoholizmem nie są indywidualnym problemem alkoholika. Mają silne związki z otoczeniem społecznym. Picie przez jedną osobę może oddziaływać na jego rodzinę, bliskich oraz inne osoby, a także zakłócać porządek/bezpieczeństwo/spokój publiczny. Dlatego też powinny być to zadania własne gminy.

W przeciwieństwie do „alkoholowych” zadań województwa samorządowego, zadania gminy są rozbudowane i skierowane na pojedynczego człowieka i jego najbliższe otoczenie – rodzinę. Chodzi tu przede wszystkim o działania określone w art. 41 ust. 1 pkt 1–3 AlkU. Jak się wydaje, powierzenie tych zadań gminie jest uzasadnione z tego powodu, że – jak wskazuje się to w literaturze – to właśnie gmina ma zaspokajając potrzeby, które są najpowszechniejsze w swym charakterze; w gminie człowiek zaspokaja swoje codzienne potrzeby życiowe<sup>24</sup>, także związane ze zdrowiem i zapewnieniem bezpieczeństwa. Po-

---

<sup>22</sup> P. Szczukiewicz, *Specyfika problemów alkoholowych a przemoc domowa*, (w:) *Profilaktyka zachowań ryzykownych w teorii i praktyce*, red. Z.B. Gaś, Lublin 2019, s. 190.

<sup>23</sup> B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego*, (w:) *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 161.

<sup>24</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 216.

wierzenie tych zadań (dotyczących bezpośrednio osoby fizycznej) właśnie gminie związane jest z zasadą pomocniczości (subsydiarności). Zgodnie z tą zasadą, wszelkie zadania powinny być wykonywane jak najbliżej człowieka; najbliżej zaś człowieka znajduje się gmina. Zasada pomocniczości bywa także – jak wskazuje się w literaturze – określana mianem zasady kompetencji, jako że odnosi się do ustrojowej sfery alokacji zadań i kompetencji w życiu publicznym i państwowym. Wskazuje ona, że kompetencje decyzyjne powinny być ulokowane na szczeblu jak najbliższym osób i społeczności ich dotyczących. Tylko w niektórych sprawach, gdy wymaga tego interes zbiorowości, decyzje mogą zapaść na szczeblach wyższych<sup>25</sup>. Pomocniczość pełni funkcję stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie, a porządkująca funkcja pomocniczości sprowadza się do właściwego uregulowania stosunków między jednostką a państwem, społeczeństwem a państwem, jak i uregulowania wewnętrznej struktury państwa i społeczeństwa. Z regulacji tej wynika, iż wyższa jednostka organizacyjna powinna przyjmować na siebie zadania tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim zadanie to nie może lepiej lub przynajmniej równie dobrze być wykonane przez jednostkę podległą<sup>26</sup>. Zadania w zakresie krzewienia trzeźwości wykonywać może najlepiej gmina. Zadania w tym zakresie ustawa nazywa „prowadzeniem działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji osób uzależnionych od alkoholu”. Krzewienie trzeźwości w dużej mierze polega na działaniach odnoszonych do osoby fizycznej i jej otoczenia, w tym rodziny.

## 4. Współdziałanie organów gminy z organizacjami społecznymi w zakresie realizacji celów AlkU

Przepisy AlkU przewidują 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 leczenia odwykowego w celu osiągnięcia celów leczenia odwykowego. Organy gminy zaś mają współdziałać także z innymi organami administracji rządowej, a także z gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych (działającą w tej gminie).

Ponadto, na mocy art. 1 ust. 2 AlkU, organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, 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. 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 najróżniej-

<sup>25</sup> P. Tusiński, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 144.

<sup>26</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 47.



szych 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<sup>27</sup>.

Organizacje społeczne odgrywają (i odgrywały) istotną rolę w życiu publicznym i w walny sposób przyczyniają i przyczyniały się do realizacji interesu publicznego. Działające w okresie PRL organizacje kobiece, jak Liga Kobiet (Polskich) oraz koła gospodyń wiejskich, nie miały nic wspólnego z feminizmem, a ich zadania były zbieżne z celami państwa socjalistycznego, których program odpowiadał programowi działania administracji<sup>28</sup> – z tego powodu traktowane były wówczas jako jedynie „poprawne politycznie” organizacje<sup>29</sup>. Wpisywały się one w panujący wówczas ustrój i petryfikowały przypisaną kobiecie rolę społeczną. Wywarły jednak istotny wpływ na życie społeczne (były to bowiem organizacje reglamentowane przez władzę, a więc jedne z niewielu dopuszczalnych). Ich działalność miała także znaczenie w „sprawach alkoholowych”.

## 4.1. Liga Kobiet

Liga Kobiet zarejestrowana została w rejestrze Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy w dniu 6.11.1945 r. pod Nr 35. Na mocy rozporządzenia RM z 9.9.1949 r. w sprawie uznania stowarzyszenia „Liga Kobiet” za stowarzyszenie wyższej użyteczności (Dz.U. Nr 51, poz. 385 ze zm.) uznano Ligę za stowarzyszenie wyższej użyteczności. Stowarzyszenie takie stanowiło rodzaj stowarzyszenia i zgodnie z art. 46 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808 ze zm.) ich rozwój był szczególnie użyteczny dla interesu państwowego.

Zauważyć należy, że Liga Kobiet (Polskich) posiadała szereg uprawnień, których następnie została pozbawiona. Dotyczyły one w dużej mierze „spraw alkoholowych”. Były to uprawnienia:

- 1) do żądania wszczęcia postępowania: art. 20 § 1 ustawy z 10.12.1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu (Dz.U. Nr 69, poz. 434 ze zm.) stanowił, że „w przypadku, gdy jeden z małżonków na skutek nadużywania alkoholu nie spełnia obowiązku dostarczenia środków utrzymania rodziny, a drugi z małżonków ze szkodą dla dzieci lub innych członków rodziny nie złożył sądowi wniosku o orzeczenie, aby wynagrodzenie za pracę lub inne należności przypadające małżonkowi zaniedbującemu rodzinę były w całości lub w części wypłacone do rąk drugiego małżonka, rada zakładowa, Liga Kobiet lub inna organizacja społeczna albo organ administracji państwowej może wystąpić do sądu z wnioskiem o nakazanie wypłaty całości lub części wynagrodzenia za pracę albo innych należności małżonka zaniedbującego rodzinę do rąk drugiego małżonka lub osoby sprawującej opiekę nad dziećmi albo mającej stwierdzone wyrokiem sądowym prawo do alimentów”;

---

<sup>27</sup> M.T. Góralczyk, Związek między konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego a partycypacją społeczną – zarys problematyki, Przegląd Sejmowy 2020, Nr 6, s. 37–38.

<sup>28</sup> J. Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1971, s. 95.

<sup>29</sup> A. Titkow, (w:) Women on the Polish Labor Market, red. M. Ingham, H. Ingham, H. Domański, New York 2001, s. 37.

- 2) do przedstawiania delegatów zasiadających w określonych gremiach: przedstawiciele Ligi Kobiet byli delegatami na Krajowym Kongresie Spółdzielczym (art. 11 ust. 1 pkt c ustawy z 21.5.1948 r. o Centralnym Związku Spółdzielczym i centralach spółdzielni); wchodził oni w skład Rady do Spraw Cen (§ 1 pkt 15 rozporządzenia RM z 31.5.1984 r. w sprawie listy związków zawodowych i innych organizacji, których przedstawiciele wchodzi w skład Rady do Spraw Cen) oraz zasiadali w komisji doradczej domu małych dzieci (§ 8 ust. 2 rozporządzenia MZ z 18.7.1958 r. w sprawie zasad działalności i warunków korzystania ze świadczeń domów małych dzieci);
- 3) opiniodawcze: decyzje o zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych, w granicach liczb punktów sprzedaży napojów alkoholowych, określonej dla poszczególnych województw, wydawał terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw handlu stopnia wojewódzkiego, po rozpatrzeniu wniosku złożonego za pośrednictwem terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw handlu stopnia podstawowego oraz po zasięgnięciu opinii właściwych komisji rady narodowej stopnia wojewódzkiego, jak również opinii organizacji społecznych, w tym m.in. Ligi Kobiet Polskich (§ 2 ust. 3 rozporządzenia MHWiU z 6.5.1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów), ponadto opinia Ligi Kobiet wymagana była przy powoływaniu dwóch członków komisji społeczno-lekarskiej do spraw przymusowego leczenia alkoholików (§ 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MZiOS z 19.4.1962 r. w sprawie komisji społeczno-lekarskich do spraw przymusowego leczenia alkoholików);
- 4) w zakresie kontroli społecznej: np. w zakresie ocen jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (załącznik do rozporządzenia RM z 3.8.1979 r. w sprawie przeprowadzania przez organizacje społeczne ocen jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych).

Uprawnienia te posiadała Liga Kobiet (Polskich) na podstawie nieobowiązujących już przepisów. Była ona organizacją społeczną, która miała wpływ na proces stosowania prawa, w tym prawa administracyjnego. Jednocześnie uprawnienia nadane Lidze Kobiet pozwalały jej na aktywny udział w życiu społecznym, czyniąc z niej obrończynię życia rodzinnego oraz porządku publicznego. Istotną rolę w działalności Ligii odgrywały także działania mające na celu walkę z alkoholizmem.

## 4.2. Koła gospodyń wiejskich

Koła gospodyń wiejskich odgrywają niezwykle ważną rolę w środowisku lokalnym. Stąd też zasadna i konieczna wydaje się ich współpraca z organami administracji publicznej, przede wszystkim z organami samorządu gminnego, a także innymi podmiotami, np. sołtysami. Koła mogą w istotnym stopniu przyczyniać się do realizacji idei samorządności oraz zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 7 SamGminU polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jak podaje *B. Dolnicki*, zadania lo-

kalne związane są z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej. Składają się one z dwóch grup:

- 1) zadań lokalno-integracyjnych – są to zadania publiczne, dotyczące potrzeb społeczeństwa jako grupy socjalnej, żyjącego na terenie gminy, np. tereny zielone, utrzymanie i oświetlenie dróg lokalnych, cmentarzy itp.;
- 2) zadań lokalnych zsumowanych – są to takie sprawy publiczne, które powstają poprzez zsumowanie indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie, tak dalece, o ile potrzeby te nie wykraczają swoim zakresem lub z innych powodów poza zdolności administracyjne samorządu terytorialnego, np. dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej, środki transportu lokalnego, utrzymanie dróg, szkół, obiektów sportowych, szpitali itp.<sup>30</sup>.

Obecnie zaś podkreślenia wymaga współpraca organów gminy z działającymi organizacjami społecznymi. Przykładem są właśnie także koła gospodyń wiejskich. Niewątpliwie wiele zadań powierzonych gminie może być wspieranych przez KGW. Koła bowiem mają za zadanie np. rozwój obszarów wiejskich, poprawę warunków życia na wsi. Wspieranie zadań gminy (np. w zakresie krzewienia trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi) to równocześnie realizacja zadań własnych KGW. Jak się wydaje, tym, co łączy samorząd gminny (podmiot publiczny) i koła gospodyń wiejskich (podmiot obywatelski), jest wspólnota celu – jak podaje się w literaturze, jest ona dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Organizacje publiczne i obywatelskie mają misje i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków organizacji czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków, na ochronie grup interesów i służą pozyskiwaniu wsparcia z zewnątrz<sup>31</sup>.

### 4.3. Partycypacja społeczna

Autorzy często posługują się pojęciem partycypacji społecznej<sup>32</sup> (obywatelskiej<sup>33</sup>), przez którą 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”<sup>34</sup>. Na osiąganie celów zwracano już uwagę w początkach transformacji ustrojowej: podkre-

---

<sup>30</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 375

<sup>31</sup> B. Koźuch, *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych, (w:) Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 347.

<sup>32</sup> B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014; A. Bohdan, *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?*, (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych...*, s. 399–417; P.J. Suwaj, *Udział społeczeństwa w decydowaniu publicznym – oblicza partycypacji społecznej w polityce publicznej w zakresie inwestycji drogowych*, *Samorząd Terytorialny* 2010, Nr 1–2, s. 59 i n.

<sup>33</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, *Samorząd Terytorialny* 2010, Nr 1–2, s. 9; D. Sześciło (red.), *Administracja i obywatele. W stronę partnerstwa*, (w:) *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 299.

<sup>34</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych...*, s. 9.

ślano, że inicjatywy obywatelskie z uwagi na spontaniczność i ograniczenie się do realizacji jednego celu powinny stać się powszechną formą działania, środkiem na powszechnie występującą w poprzednim okresie strategię przetrwania<sup>35</sup>.

Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest oparty na zupełnie innych zasadach niż w państwie socjalistycznym, gdzie wyróżniano organizacje społeczne, wykonujące zadania związane z działalnością administracji państwa socjalistycznego – były to związki zawodowe, organizacje mające monopol w prowadzeniu działalności na określonym odcinku oraz stowarzyszenia<sup>36</sup>. Wydaje się, że obecnie pojęcie organizacji społecznej w tym znaczeniu jest zbyt wąskie; na pewno występuje ono w poszczególnych aktach normatywnych (np. w KPA, gdzie ma swoje specyficzne i niezwykle szerokie znaczenie), jednak aktualnie, aby opisać udział społeczeństwa w wykonywaniu niektórych zadań publicznych, nie można ograniczać się jedynie do analizy pojęcia „organizacja społeczna” – obecnie występuje ono w obszarze prawa procesowego. Jak się bowiem podaje w literaturze, ustawodawca co do zasady konsekwentnie posługuje się w przepisach natury procesowej pojęciem organizacji społecznej, a w przepisach o charakterze ustrojowym i materialnym – pojęciem organizacji pozarządowej<sup>37</sup>.

Konieczność wyjścia poza samo pojęcie „organizacji społecznej” wynika również z faktu, iż organizacja taka to struktura zorganizowana („organizacja”) w znaczeniu instytucjonalnym, czyli jest strukturą społeczną, składającą się z wielu elementów, rozumianą jako związek osób i rzeczy powstały dla osiągnięcia wyznaczonych celów<sup>38</sup>.

Współpraca z organizacjami społecznymi może zostać określona w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. To w tym programie można wskazać formy pomocy świadczonej przez gminę na rzecz takich organizacji oraz formy współdziałania.

## 5. Współpraca z Kościołami i związkami wyznaniowymi w celu krzewienia trzeźwości

Różne organy administracji publicznej (w tym organy samorządu terytorialnego) zobowiązane są – na mocy art. 1 ust. 3 AlkU – współdziałać również z Kościołem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustawodawca przypisał tutaj szczególną rolę Kościołowi katolickiemu, oddzielając go 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.

Wskazać można, że Kościół katolicki aktywnie działa w zakresie krzewienia trzeźwości. Wynika to z istoty samej wiary i cnoty umiarkowania. Cnota jako taka jest „habitualną

<sup>35</sup> M. Magoska, O idei partycypacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego, (w:) Prawo w zmieniającym się społeczeństwie. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Boruckiej-Arctowej, red. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 284.

<sup>36</sup> J. Starościk, Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972, s. 112–113.

<sup>37</sup> A. Gronkiewicz, Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2012, s. 30.

<sup>38</sup> E. Knosala, Zarys nauki administracji, Kraków 2005, s. 94.

i trwałą dyspozycją do czynienia dobra. Pozwala ona osobie nie tylko wypełniać dobre czyny, ale także dawać z siebie to, co najlepsze”<sup>39</sup>. Z kolei cnota umiarkowania ma charakter moralny i „pozwala opanować dążenie do przyjemności i zapewnia równowagę w używaniu dóbr stworzonych. Zapewnia panowanie woli nad popędami i utrzymuje pragnienia w granicach uczciwości”<sup>40</sup>.

Takie ogólne, doktrynalne kwestie stanowią punkt wyjścia do działań „pozytywnych”, jakim jest podjęcie „Wytycznych Episkopatu Polski dla kościelnej działalności trzeźwosciowej”, przyjętych przez Episkopat 17.6.1959 r., a znowelizowanych 1.4.1971 r.<sup>41</sup>. Dokument ten wprowadza „Kościelną Działalność Trzeźwosciową nad wykorzeniem pijaństwa i ugruntowaniem cnoty trzeźwości w Narodzie”. Działalność ta powinna być ciągła i systematycznie uwzględniana w programie pracy duszpasterstwa zwyczajnego i obejmować cały Naród.

Omawiając działalność Kościoła katolickiego, wspomnieć należy także o Narodowym Programie Trzeźwości, przyjętym w 2018 r.<sup>42</sup>. 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 nadużywającym 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 prewencyjny), po-

---

<sup>39</sup> Katechizm Kościoła Katolickiego, Poznań 1994, s. 422, nb. 1803.

<sup>40</sup> Tamże, s. 424, nb. 1809.

<sup>41</sup> [https://www.duszpasterstwotrzezwosci.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=83:wytyczneep&catid=10:konferencja-episkopat-u&Itemid=22](https://www.duszpasterstwotrzezwosci.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=83:wytyczneep&catid=10:konferencja-episkopat-u&Itemid=22) (dostęp: 20.3.2023 r.).

<sup>42</sup> [https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2018/02/Narodowy\\_Program\\_Trzezwosci.pdf](https://episkopat.pl/wp-content/uploads/2018/02/Narodowy_Program_Trzezwosci.pdf) (dostęp: 20.3.2023 r.).

wodując 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 (cięża, 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 w spożyciu 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.

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

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. 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 wyrównywania szans edukacyjnych, tworzy i przygotowuje projekty, współpracuje z przedstawicielami opieki społecznej, instytucji państwowych, samorządowych, fundacji socjalnych, 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.

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<sup>43</sup>.

## 6. Konsultacje społeczne z mieszkańcami

Z uwagi na to, iż spożywanie alkoholu łączy się z wieloma negatywnymi skutkami nie tylko dla jednostki, ale także dla społeczeństwa, w przypadku wielu działań podejmowanych przez organy gminy w „sprawach alkoholowych” wskazane są konsultacje społeczne z mieszkańcami: gminy lub jej części (np. jednostki pomocniczej gminy).

Konsultacji wymagać więc mogą uchwały podjęte na podstawie art. 12 AlkU, czy też gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Nie ma wyrażonego *expressis verbis* obowiązku konsultacji społecznych w „sprawach alkoholowych” (w tym przypadku konsultacje mają charakter fakultatywny), jednak organ gminy, który zdecyduje się na ich przeprowadzenie, powinien uczynić to *lege artis*, zgodnie z prawem i poszanowaniem praw (w tym zasady równości) wszystkich mieszkańców oraz innych podmiotów (np. przedsiębiorców), których uchwała może dotyczyć.

Fakultatywne konsultacje społeczne z mieszkańcami w „sprawach alkoholowych” odróżnić należy od obowiązkowego zasięgnięcia opinii dotyczących uchwał alkoholowych – zgodnie z art. 12 AlkU uchwały te mają być obowiązkowo zaopiniowane przez jednostki pomocnicze gminy.

Podstawę prawną przeprowadzania konsultacji społecznych stanowi art. 5a SamGminU, który w ust. 1 stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. „Sprawy alkoholowe” uznać można za sprawy ważne dla gminy, a także dla mieszkańców gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 2 SamGminU). Konsultacje przeprowadza się zatem zgodnie z uchwałą rady gminy ustalającą zasady i tryb przeprowadzania konsultacji.

### Orzecznictwo

Zgodnie z ww. art. 5a ust. 2 SamGminU – każdorazowo zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Treść przytoczonego przepisu oznacza, że wymagane jest przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkań-

---

<sup>43</sup> <https://metodyscipomorze.wordpress.com/2008/11/14/zasady-socjalne-kosciola-ewangelicko-metodystycznego/> (dostęp: 21.3.2023 r.).

cami, a dopiero następnie, faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (wyr. WSA z 15.2.2019 r., III SA/Kr 1322/18, Legalis).

### Orzecznictwo

O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 SamGminU (wyr. WSA w Poznaniu z 17.11.2022 r., IV SA/Po 643/22, Legalis).

Na radzie gminy spoczywa obowiązek określenia w sposób zupełny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Ustawa nie wskazuje natomiast ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji; kwestie te pozostawione są radzie gminy.

### Ogłoszenie

**Prezydent Miasta .....**

**ogłasza przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących ograniczenia  
sprzedaży alkoholu w sklepach na terenie miasta ..... w godzinach nocnych**

Przedmiotem konsultacji jest ewentualne wprowadzenie ograniczenia sprzedaży alkoholu w sklepach na terenie całego miasta ..... albo jego centrum, rozumianym jako obszar ..... jednostek pomocniczych miasta ..... w godzinach nocnych.

Celem konsultacji jest zebranie propozycji i opinii dotyczących przedmiotu konsultacji.

Konsultacje społeczne prowadzone będą w okresie od dnia ..... do dnia ..... formie:

- 1) .....
- 2) .....
- 3) .....

Wypełnione formularze konsultacyjne można przekazać:

- 1) .....
- 2) .....

W okresie od rozpoczęcia do zakończenia konsultacji czynne będzie internetowe forum dyskusyjne pod adresem internetowym .....

Zakres negocjowany konsultacji jest ograniczony do prawnie dopuszczalnej możliwości wprowadzenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w przedziale czasowym obejmującym godziny 22.00–6.00.

Nie będą rozpatrywane propozycje i opinie:

- 1) .....
- 2) .....
- 3) .....



[Przejdź do księgarni →](#)



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