

## Uzasadnienie

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) alkohol znajduje się na trzecim miejscu wśród czynników ryzyka dla zdrowia populacji. Ponad 60 rodzajów chorób ma związek ze spożywaniem alkoholu, w tym nowotwory, choroby kardiologiczne, zaburzenia rozwoju, osłabienie odporności i problemy psychiczne. Toksyczne działanie alkoholu etylowego i produktów jego przemiany powoduje zmiany chorobowe w układach: nerwowym, pokarmowym, krążenia, oddechowym, moczowym i hormonalnym.

Spożywanie alkoholu przez osoby w każdym wieku jest także powodem wielu problemów społecznych - uzależnień, przemocy, pogorszenia jakości życia czy bezdomności.

Dane WHO wskazują, że około 2,3 mld ludzi na całym świecie pije alkohol. Pod względem średniego spożycia alkoholu na mieszkańca przoduje Europa. Europejska średnia spożycia czystego alkoholu na osobę w wieku co najmniej 15 lat podawana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), wynosiła 11,3 litra w 2021 roku, w Polsce było to ok. 11,7 litra. Z danych Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom wynika, że pod względem konsumpcji czystego alkoholu na osobę ponad 80% pijących w Polsce alkohol wypija do 6 litrów czystego etanolu rocznie, 11,3% pije ryzykownie, a 7,3% regularnie nadużywa alkoholu. Ostatnia grupa wypija aż 46% alkoholu na rynku. Statystyki wskazują, że około 2% populacji w Polsce to osoby uzależnione od alkoholu. Od 5% do 7% populacji, czyli 2-2,5 mln osób pije alkohol w sposób szkodliwy, nadmierny, niosący ryzyko uzależnienia.

W skali kraju problem szkodliwego spożycia alkoholu i uzależnienia od niego dotyczy blisko 3 mln osób. Szacuje się, że ilość spożycia alkoholu na jednego mieszkańca Polski w roku 2021 wyniosła 9,7 litra stuprocentowego alkoholu.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązek podejmowania działań zmierzających m.in. do: ograniczania spożycia napojów alkoholowych i zmiany struktury ich spożywania, ograniczania dostępności alkoholu oraz przeciwdziałania powstawaniu negatywnych następstw spożywania alkoholu.

Ograniczanie dostępności fizycznej i ekonomicznej legalnej substancji psychoaktywnej, jaką jest alkohol, jest jednym z wielu mechanizmów pozwalających na kształtowanie struktury spożywania tego napoju, postaw społecznych w zakresie sposobu jego spożywania, oddziaływania na zmianę obyczajów, powstrzymywania tendencji do używania środków psychoaktywnych, oraz pozwalających na osiągnięcie pozostałych celów wskazywanych przez ww. ustawę.

Godziny działalności punktów sprzedaży napojów alkoholowych ustalane są przez przedsiębiorców prowadzących te punkty. Brak jest podstaw prawnych do regulowania godzin sprzedaży napojów alkoholowych w drodze decyzji administracyjnych (zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych), wydanych konkretnie wskazanym punktom sprzedaży. Wprowadzenie ograniczeń w tym względzie

może nastąpić wyłącznie z własnej inicjatywy przedsiębiorcy, a od 2018 roku, w przypadku punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, także na podstawie przepisów prawa miejscowego. Ustawodawca przewidział bowiem 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 przez organ uchwałodawczy jednostek pomocniczych gminy – art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 roku, poz. 2151).

Do wyłącznej kompetencji rad gmin należy decyzja, czy w ogóle oraz w jakim zakresie wprowadzą one ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Podejmując tego rodzaju działalność uchwałodawczą rada gminy nie dysponuje jednak nieograniczoną swobodą i nie może decydować na zasadzie swobodnego uznania czy oraz na jakim obszarze wprowadza ograniczenie godzin sprzedaży. Muszą bowiem zaistnieć istotne powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 stycznia 2019 roku, III SA/Kr 1131/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 maja 2019 roku, II SA/Rz 200/19). Zmniejszenie tej swobody związane z wprowadzeniem ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego i ochrony porządku publicznego, co bez wątpienia przyczynia się do wzmocnienia tych wartości.

Ograniczenie dostępu do alkoholu musi stanowić formę ochrony pewnych wartości publicznych, a więc postrzeganych nie w kategoriach jednostkowych, lecz ogólnych. Wartości te wymienia art. 31 ustęp 3 Konstytucji RP, który dopuszcza ustawowe ograniczenie praw i wolności, o ile jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (wyrok WSA w Rzeszowie z 22 maja 2019 roku, II SA/Rz 200/19).

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 ze sprzedażą artykułów pierwszej potrzeby. Ograniczenie dostępności alkoholu - biorąc pod uwagę dowody empiryczne - jest skutecznym środkiem prowadzącym do zmniejszenia problemów alkoholowych, m. in. 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 roku Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę wprowadzającą ograniczenia 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:

- 1) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 2021 roku sygnatura III SA/Wr 217/20, stwierdzający nieważność uchwały „godzinowej”;
- 2) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 roku sygnatura II GSK 2533/21, uchylający wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i przekazujący sprawę do ponownego rozpatrzenia oraz
- 3) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2022 roku 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 nr LX/1422/18 jest obowiązującym aktem prawnym.

W dniu 13 lipca 2023 roku, na LXXI sesji, Rada Miejska Wrocławia odrzuciła petycję w sprawie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na terenie Wrocławia.

Na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS) oraz sprawozdań przedstawianych przez gminy do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (dalej: KCPU) w roku 2022 w miastach liczących od 300 do 900 tysięcy mieszkańców (dane dotyczące wszystkich mieszkańców, niezależnie od ich wieku) mediana liczby mieszkańców w przeliczeniu na jeden punkt sprzedający alkohol przeznaczony do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) wynosi 551. Spośród ośmiu badanych miast (Kraków, Bydgoszcz, Poznań, Lublin, Łódź, Gdańsk, Szczecin i Wrocław) we Wrocławiu liczba ta jest najwyższa i wynosi 578, co oznacza, że nasycenie w stosunku do pozostałych miast jest najniższe. Według danych na ostatni dzień 2022 roku stosunek liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży w miastach liczących od 300 do 900 tysięcy mieszkańców kształtował się następująco:

<b>Miasto</b>	<b>Liczba ludności wg stanu na dzień 31.12.2022 (GUS)</b>	<b>Liczba mieszkańców przypadająca na jeden sklep sprzedający napoje alkoholowe wg stanu na dzień (KCPU)</b>
Wrocław	674079	578
Szczecin	391566	577

Gdańsk	486345	567
Łódź	658444	557
Lublin	331243	545
Poznań	541316	516
Bydgoszcz	330038	509
Kraków	803282	508

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, dotyczące możliwości wprowadzenia ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach handlowych. Wśród wniosków sformułowanych po przeprowadzeniu tej analizy zauważono, że policja najczęściej wskazywała na następujące:

- 1) 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;
- 2) mniejszą liczbę odnotowanych zakłóceń porządku i ciszy nocnej;
- 3) pozytywny wpływ na szeroko rozumiany „ład i porządek” w gminie.

Zwrócono także uwagę na mniejszą ilość osób przewożonych do izb wytrzeźwień oraz szpitali (np. w związku z urazami związanymi 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, przeciwdziałanie zachowaniom ryzykownym wśród mieszkańców Wrocławia oraz podejmowanie działań zmierzających do zmiany struktury spożycia i zmiany wzorców używania napojów alkoholowych. 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.

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 roku zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na Osiedlu Stare Miasto (70,1%), z czego 30,9% popierało zdecydowanie. Przeciwnicy tego zakazu stanowili 17,5% badanych. Uczestnicy badania pozytywnie oceniali także możliwość wprowadzenia podobnego zakazu na terenie innych osiedli Wrocławia (61,4%).

Wyniki badania opinii publicznej przeprowadzone wśród mieszkańców w maju 2018 roku pokazały jednak, że zdecydowana większość mieszkańców Wrocławia uważała, 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.

Na początku bieżącego roku rady osiedli Leśnica, Gajowice oraz Nadodrze zwróciły się do Rady Miejskiej Wrocławia z wnioskami o ustanowienie ograniczeń sprzedaży alkoholu w porze nocnej na terenie tych osiedli, uzasadniając to nasileniem się niepokojących zjawisk związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych, takich jak: nadużywanie alkoholu, zaśmiecanie i dewastacja przestrzeni publicznych, naruszenia porządku i ciszy nocnej, wzrost niepokoju związanego z przemieszczaniem się wieczorami po terenach mieszkalnych, brak poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców. W dniu 28 lutego 2023 roku wnioski złożone przez przedstawicieli trzech wymienionych wyżej osiedli omawiane były podczas posiedzenia Komisji ds. Polityki Senioralnej, Zdrowia i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej Wrocławia (BRM-DPP.0012.18.2.2023). Przewodnicząca Komisji zaprosiła na to posiedzenie - poza przedstawicielami Rady Miejskiej Wrocławia - przedstawicieli: Wrocławskiego Ośrodka Pomocy Osobom Nietrzeźwym, Straży Miejskiej Wrocławia, Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz rad osiedli: Leśnica, Grabiszyn-

Grabiszyniek, Przedmieście Oławskie, Stare Miasto, Nadodrze, Kleczków, Przedmieście Świdnickie i Gajowice. Uczestnicy spotkania rozważali możliwość rozszerzenia strefy ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu o kolejne osiedla.

W sprawach dotyczących spożywania i sprzedaży alkoholu do Rady Miejskiej Wrocławia w bieżącym roku zwracali się także przedstawiciele osiedla Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn.

Na LXXI sesji, przeprowadzonej w dniu 13 lipca 2023 roku, Rada Miejska Wrocławia większością głosów negatywnie rozparzyła petycję z dnia 18 maja 2023 r., zarejestrowaną pod numerem 31/2023, dotyczącą sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych na terenie całego Wrocławia. Prowadząc dyskusję w sprawie petycji radni stanęli na stanowisku, że akceptacja przedstawionej petycji i wprowadzenie tego rodzaju ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym, nie wykluczali jednak możliwości jego wprowadzenia na terenie niektórych jednostek pomocniczych gminy.

Ustawodawca w artykule 12 ustęp 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie uzależnia kompetencji rady gminy do wprowadzenia zakazu od stopnia poparcia opinii publicznej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 roku sygnatura II GSK 2533/21). Zgodnie z wolą ustawodawcy ewentualne zmiany obowiązującego prawa miejscowego powinny być jednak poprzedzone analizą zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, wynikających z faktu spożywania napojów alkoholowych, w tym m.in. spożywania w miejscach publicznych czy zakłócania porządku publicznego. W tym celu Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych 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, a do Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych w Komendzie Miejskiej Policji 565 osób. 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 zakłóceń porządku publicznego, w roku 2022 na terenie Miasta 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 częściach Miasta. Z informacji wpływających od służb wynika, że liczba

interwencji dotyczących spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Osiedla Stare Miasto po roku 2018 uległa zmniejszeniu, choć nadal jest wysoka, . Zmiana ta nie jest jednak wystarczająca, zwłaszcza jeśli bierze się pod uwagę liczbę interwencji w ocenianych kategoriach w stosunku do liczby tych interwencji 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 i przyległe tereny (Osiedle Stare Miasto). Centralne usytuowanie w mieście osiedli znajdujących się na obszarze Parku Kulturowego tj. Stare Miasto, Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie oraz Przedmieście Świdnickie, determinuje ich pozycję w statystykach w zakresie problemów dotyczących naruszenia 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, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych przyjął ujednolicone wskaźniki w czterech kategoriach interwencji, mających lub mogących mieć związek ze spożywaniem napojów alkoholowych, a dotyczących:

- 1) spożywania alkoholu w miejscach publicznych,
- 2) osób nietrzeźwych,
- 3) osób „leżących” w miejscach publicznych oraz
- 4) zakłócania porządku (spokoju) publicznego.

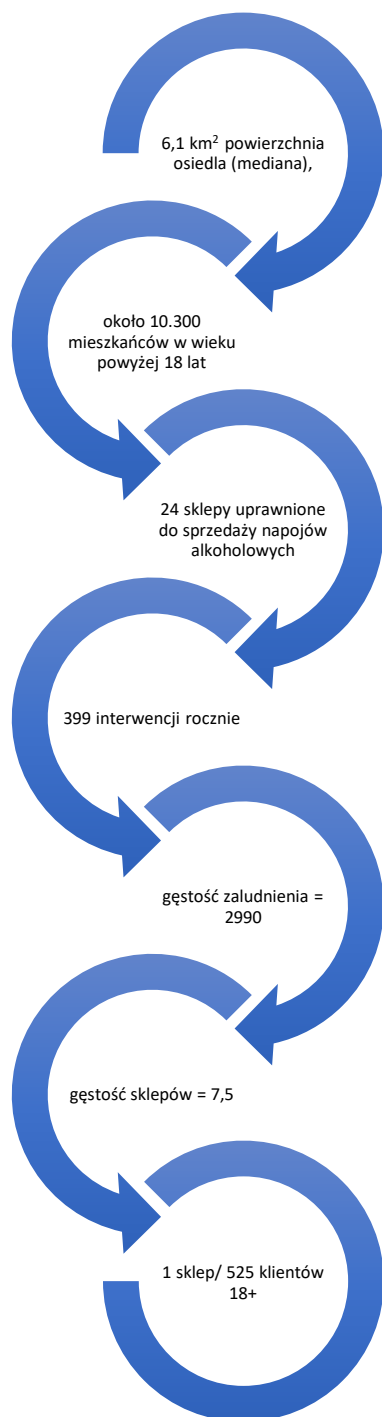
Odnoszą się one do powierzchni każdego osiedla, liczby mieszkańców w wieku powyżej 18 lat, liczby punktów posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do konsumpcji poza miejscem sprzedaży (sklepów) oraz liczby interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej Wrocławia i Komendy Miejskiej Policji.

Przeanalizowano wartości wyodrębnionych wskaźników dla wszystkich 48 osiedli, z czego wyprowadzono wniosek, że 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 Bieńkowice, gdzie nie ma żadnego punktu handlowego posiadającego takie uprawnienie oraz Osiedle Nadodrze, gdzie zlokalizowanych jest ponad 60 sklepów posiadających zezwolenia.

Jednym z mniejszych wrocławskich osiedli o odmiennej charakterystyce w stosunku do pozostałych jest Osiedle Stare Miasto, zajmujące powierzchnię dwóch kilometrów kwadratowych. Na podstawie analizowanych danych bezsporna jest odmienna charakterystyka tego osiedla. Na jego terenie zlokalizowane są 74 punkty handlowe posiadające zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Jest to najwyższa liczba punktów handlowych spośród wszystkich 48 osiedli. W badanych kategoriach zgłoszeń notuje się tam rocznie ponad 5 tysięcy interwencji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, co odznaczałoby, że na każdy sklep przypada ich 69, a w każdej uczestniczy

1,6 statystycznego dorosłego mieszkańca tego osiedla (nie uwzględniono danych dotyczących turystów, studentów oraz osób mieszkających w innych częściach miasta).

Obraz „statystycznego” osiedla:



Na podstawie uśrednionych danych można przyjąć, że na jednym wrocławskim osiedlu, którego powierzchnia wynosi 6,1 km<sup>2</sup> (średnia), mieszka średnio około 10.300 osób w wieku powyżej 18 lat. Na takim „statystycznym” osiedlu 24 sklepy uprawnione są do sprzedaży napojów alkoholowych, a Policja i Straż Miejska Wrocławia podejmują rocznie 399 interwencji w czterech ww. kategoriach przyjętych do badania. Mediana liczby mieszkańców na 1 km<sup>2</sup> jest równa liczbie 2.990 (gęstość zaludnienia), gęstość sklepów na 1 kilometr kwadratowy wynosi 7,5. Na jeden sklep przypada 525 osób w wieku powyżej 18 lat. Mediana liczby interwencji służb na jeden sklep znajdujący się na terenie „przeciętnego” osiedla wynosi 8,3 i interwencji tych jest średnio 166 na jeden km<sup>2</sup> osiedla (mediana), a mediana „uczestników” każdej z tych interwencji jest równa liczbie 65,1 mieszkańców osiedla (im wyższa będzie liczba mieszkańców będących „uczestnikami” jednej interwencji służb, tym wyższy jest wskaźnik bezpieczeństwa na obszarze danego osiedla). Osiedle Bieńkowice, z uwagi na brak sklepów z alkoholem na tym obszarze, nie było uwzględniane przy obliczeniach wskaźników związanych z punktami sprzedaży.

Zestawienie analizowanych danych stanowi załącznik do niniejszego uzasadnienia.

Takie osiedla, jak: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie, Przedmieście Świdnickie, Powstańców Śląskich i Huby, we wszystkich 7 wskaźnikach niekorzystnie odbiegają od wartości ustalonych dla „statystycznego” wrocławskiego osiedla. Po uwzględnieniu liczby sklepów



w rankingu interwencji, obliczonym sumarycznie na podstawie trzech przyjętych wskaźników interwencji, najwyższe pozycje, zaraz po Osiedlu Stare Miasto zajęły kolejno osiedla: Przedmieście Świdnickie, Szczepin, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Nadodrze, Huby i Powstańców Śląskich. Nieco lepiej prezentują się oparte na interwencjach służb wskaźniki dla Osiedla Przedmieście Oławskie, niemniej 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 granicach osiedli Stare Miasto, Plac Grunwaldzki Huby i Przedmieście Świdnickie, liczba interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy SMW i KPM w tym rejonie wzrośnie.

Obowiązkiem władz publicznych jest zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców, turystów oraz przedsiębiorców. Potrzeby te, a także oczekiwania, niejednokrotnie różnią się od siebie. Na podstawie przeprowadzonych analiz oraz stanowiska zajętego przez mieszkańców w badaniach prowadzonych na zlecenie Miasta wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych na terenie całego miasta nie znajduje obecnie uzasadnienia. Inaczej jednak prezentuje się sytuacja w ścisłym centrum Wrocławia i osiedlach usytuowanych w jego pobliżu. Zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego związane ze spożyciem alkoholu koncentrują się na terenie Osiedla Stare Miasto, gdzie ograniczenie godzin sprzedaży już obowiązuje, oraz na terenie osiedli: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie, Przedmieście Świdnickie, Powstańców Śląskich i Huby. Opisane wyżej przesłanki uzasadniają zatem wprowadzenie ograniczenia godzin nocnej sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach handlowych na terenie tych osiedli (od godz. 22.00 do 06.00). Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych w określonych godzinach nie narusza istoty konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, a „jedynie dopuszczalnie ogranicza tę działalność” (patrz: Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 marca 2021 roku, sygn. akt II SA/Go 15/21).

Proponowane rozwiązanie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz odwrócenia niekorzystnej tendencji spożycia napojów alkoholowych w miejscach publicznych, gdzie zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązuje całkowity zakaz spożywania alkoholu. W wyroku z dnia 24 sierpnia 2022 r roku, sygn. akt II GSK 296/19, Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że „ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w porze nocnej mają bezpośredni i zasadniczy wpływ na dostępność alkoholu na danym terenie, wpływając tym samym na ocenę relacji podejmowanych działań w stosunku do ustawowego celu ograniczania spożycia alkoholu i wychowania w trzeźwości”.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w judykaturze, ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencje do wprowadzenia ograniczeń na terenie wskazanych jednostek pomocniczych,

zaakceptował rozwiązanie umożliwiające sprzedaż napojów alkoholowych w sąsiednich jednostkach pomocniczych (NSA sygn. akt II GSK 296/19 i II GSK 2533/21).

W dniach od 27 września do 11 października 2023 roku Prezydent Wrocławia przedstawił do publicznych konsultacji projekt uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych w punktach sprzedaży na terenie niektórych jednostek pomocniczych Gminy Wrocław poprzez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Urzędu Miejskiego Wrocławia [www.wroclaw.pl](http://www.wroclaw.pl). W wyznaczonym terminie nie wpłynęły żadne uwagi do przedstawionego projektu uchwały.

W dniu 17 października 2023 roku do Biura Rady Miejskiej oraz Prezydenta Wrocławia wpłynął wniosek Rady Osiedla Pilczyce – Kozanów - Popowice Płn. o zmianę druku numer 2003/23, skierowanego na sesję Rady Miejskiej Wrocławia, która odbyła się w dniu 19 października br. Zmiana miałaby dotyczyć rozszerzenia listy jednostek pomocniczych objętych ograniczeniem godzin sprzedaży napojów alkoholowych o osiedle Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn.

Z analiz prowadzonych w związku z oceną uciążliwości i zagrożeń związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych w sklepach zlokalizowanych na terenie wrocławskich osiedli wynika, że na terenie osiedla Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn., którego powierzchnia wynosi 8,53 km<sup>2</sup>, mieszka 27182 osób w wieku powyżej 18 lat i są tam zlokalizowane 44 sklepy uprawnione do sprzedaży napojów alkoholowych. Na każdym kilometrze kwadratowym osiedla mieszka 3186 osób (gęstość zaludnienia), gęstość sklepów na 1 kilometr kwadratowy wynosi 5,2, z każdego z nich korzysta 618 mieszkańców w wieku powyżej 18 lat. Policja i Straż Miejska Wrocławia, w czterech wymienionych wcześniej kategoriach przyjętych do badania, podejmowały tam 363 interwencje rocznie. Liczba interwencji w przeliczeniu na km<sup>2</sup> powierzchni osiedla Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn. wynosi 42,6. W przeliczeniu na jeden sklep znajdujący się na terenie osiedla, służby podejmowały tam 8 interwencji (2022 r.), a w każdej „uczestniczy” 74,9 mieszkańców. Przypomnienia wymaga fakt, że na „uśrednionym” osiedlu w interwencjach uczestniczy 65 mieszkańców osiedla, a im wyższa jest ta liczba, tym wyższy jest wskaźnik bezpieczeństwa na obszarze danego osiedla.

Uwzględniając wyniki analizy dla wszystkich 48 osiedli i niekorzystne wyniki występujące na osiedlach: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie, Przedmieście Świdnickie, Powstańców Śląskich oraz Huby, dane zgromadzone dla osiedla Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn. nie uzasadniają zmiany procedowanego projektu uchwały. Subiektywne postrzeganie niedogodności związane z godzinami sprzedaży napojów alkoholowych na terenie ostatniego z ww. osiedli nie może być bowiem podstawą wprowadzenia ograniczenia swobody działalności gospodarczej.

W oparciu o przepis art. 12 ust. 6 przywołanej ustawy, w miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, godziny sprzedaży napojów alkoholowych ustalane są po zasięgnięciu opinii dowódcy garnizonu. Dowódca Garnizonu Wrocław w dniu 27 października 2023 r. pozytywnie

zaopiniował projekt uchwały ograniczający godziny sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach na terenie osiedli: Szczepin, Nadodrze, Ołbin, Plac Grunwaldzki, Przedmieście Oławskie, Przedmieście Świdnickie, Powstańców Śląskich oraz Huby. Zajęte stanowisko stanowi załącznik do niniejszego uzasadnienia.

Projekty uchwał o terytorialnym zasięgu obowiązywania, ograniczonym do wskazanych w nim jednostek pomocniczych, wymagają zasięgnięcia opinii w trybie art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wyłącznie wskazanych w nich jednostek pomocniczych (zob. M. Lewicki, Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Samorząd Terytorialny 2019, nr 4, s. 44-60. Tak też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 roku sygnatura II GSK 2533/21).

Czyniąc zadość wymaganiom stawianym przez ustawodawcę, w dniu 19 października 2023 roku Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę numer LXXIV/1888/23 w sprawie zasięgnięcia opinii tych jednostek pomocniczych gminy, których dotyczy projektowane ograniczenie. Przewodniczący Rady Miejskiej Wrocławia w dniu 24 października 2023 roku skierował wniosek o przedstawienie tych opinii przez wymienione w uchwale Rady Osiedli w terminie do 30 listopada 2023 roku.

Pozytywnie projekt uchwały w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych w punktach sprzedaży na terenie niektórych jednostek pomocniczych Gminy Wrocław zaopiniowały: Rada Osiedla Przedmieście Świdnickie, Rada Osiedla Powstańców Śląskich, Rada Osiedla Ołbin, Rada Osiedla Nadodrze.

Rada Osiedla Plac Grunwaldzki przedstawiła uchwałę nr XXIX/130/2023 z dnia 22 listopada 2023 r., którą uchwaliła zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych pomiędzy godzinami 22.00 i 06.00, w sklepach na terenie osiedla, powierzając jej wykonanie Prezydentowi Wrocławia. Określona ustawowo procedura uchwalania przepisów w sprawie ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych, w art. 12 ustęp 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ogranicza kompetencje jednostek pomocniczych gminy do wyrażenia opinii, z którą zobowiązana jest zapoznać się rada gminy przed podjęciem uchwały, o której mowa w artkule 12 ustęp 4 tej ustawy. W tych okolicznościach należy przyjąć, że Rada Osiedla Plac Grunwaldzki uchwałą nr XXIX/130/2023 pozytywnie ustosunkowała się do procedowanego przez Radę Miejską Wrocławia projektu uchwały.

Rada Osiedla Przedmieście Oławskie nie wyraziła opinii jako uzasadnienie wskazując brak możliwości przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami osiedla.

Rada Osiedla Huby nie przesłała odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 października 2023 roku i nie wyraziła opinii w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. W statutach wrocławskich osiedli uregulowano (paragraf 7 ustęp 2), że wydanie opinii przez radę osiedla następuje w terminie 21 dni od dnia wysłania wniosku

o wyrażenie opinii na oficjalny adres e-mail Osiedla, chyba że organ wyznaczył inny termin. Przekroczenie terminu, o którym mowa w statutach, zwalnia organ z obowiązku zasięgnięcia opinii.

W dniu 12 grudnia 2023 roku Rada Osiedla Szczepin podjęła uchwałę nr XXX/166/23, w której negatywnie zaopiniowała projektowaną uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia, uzasadniając swoje stanowisko wynikami konsultacji z mieszkańcami. Nadmienić należy, że w konsultacjach, na które powołuje się Rada Osiedla Szczepin, udział wzięło 277 mieszkańców osiedla, co stanowi 1,69 % liczby mieszkańców zameldowanych na terenie tego osiedla.

W sprawie projektowanego ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych wypowiedziała się także Rada Osiedla Gajowice, wnioskując o włączenie tego osiedla do pozostałych 8 osiedli wskazanych w procedowanym projekcie uchwały.

Uchwały zawierające stanowiska zajęte przez wymienione wyżej Rady, stanowią załączniki do niniejszego uzasadnienia.

Wystąpienie przez Radę Miejską Wrocławia o wydanie opinii, o których mowa w art. 12 ust. 5 i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest obligatoryjne. Brak wskazania przez ustawodawcę skutków prawnych niezastosowania się do opinii jednostki pomocniczej przez radę gminy oznacza jednak, że jest to akt o charakterze niewiążącym (zob. K. Płonka-Bielenin, Gminne akty prawa miejscowego wydawane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - wnioski i postulaty, PPP 2019, nr 6, s. 21-33).

Projekt został poddany konsultacjom publicznym na podstawie uchwały nr LIV/1559/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 roku w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz zarządzenia nr 3206/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zasad postępowania w celu przeprowadzania konsultacji projektów aktów prawa miejscowego z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Wyniki konsultacji w treści uzasadnienia.

Projekt nie zawiera danych podlegających ochronie.

Projektowana uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Załączniki:

1. Tabela: Zestawienie danych liczbowych, wskaźników dostępu i interwencji – 48 osiedli;

2. Lokalizacja placówek handlowych posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wraz z projektowanym obszarem ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych (System Informacji Przestrzennej Wrocławia);
3. Pismo sygn. BRM-DPP.0006.1.60.2023.MŁ z dnia 24 października 2023 roku;
4. Pismo nr 4016/23 z dnia 27 października 2023 roku (JW. Nr 2644);
5. Uchwała nr XXX/166/23 z dnia 12 grudnia 2023 roku Rady Osiedla Szczepin;
6. Uchwała nr XXVII/85/23 z dnia 21 listopada 2023 roku Rady Osiedla Nadodrze;
7. Uchwała nr XXVI/101/23 z dnia 16 listopada 2023 roku Rady Osiedla Ołbin;
8. Uchwała nr XXIX/130/23 z dnia 22.11.2023 roku Rady Osiedla Plac Grunwaldzki;
9. Uchwała nr XXVI/181/23 z dnia 9 listopada 2023 roku Rady Osiedla Przedmieście Oławskie;
10. Uchwała nr XXI/87/23 z dnia 17 listopada 2023 roku Rady Osiedla Przedmieście Świdnickie;
11. Uchwała nr XXIV/165/23 z dnia 20 listopada 2023 roku Rady Osiedla Powstańców Śląskich;
12. Uchwała nr XXVII/137/2023 z dnia 30 października 2023 roku Rady Osiedla Gajowice.