

Uzasadnienie

W dniu 10 stycznia 2018 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 310). Delegacja ustawowa, zawarta w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o wychowaniu w trzeźwości, upoważnia Radę Miejską Wrocławia do wydania aktu prawa miejscowego, ustalającego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych, pomiędzy godziną 22.00 a godziną 06.00. Ustawodawca pozostawił gminom swobodę w zakresie ustalania, czy wprowadzane ograniczenia godzinowe mają obowiązywać na terenie całej gminy, czy tylko we wskazanych jednostkach pomocniczych gminy.

Rada gminy, przed podjęciem uchwały ograniczającej sprzedaż napojów alkoholowych w godzinach nocnych, zasięga opinii jednostek pomocniczych gminy, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W oparciu o przepis art. 12 ust. 6 ww. ustawy, w miejscowościach, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, godziny sprzedaży napojów alkoholowych ustalane są po zasięgnięciu opinii dowódcy garnizonu.

Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 7 przedmiotowej ustawy godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględniają postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości 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.

Dotychczasowe kompetencje Rady, wynikające z art. 12 ust. 1 i 2 omawianej ustawy, pozwalały określać w drodze uchwały liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ustalać zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W § 3 uchwały Nr XIII/241/11 z dnia 7 lipca 2011 r. Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta (t. j. w Dz. Urz. Woj. Dol. z 2014 r. poz. 4456), podjętej na mocy art. 12 ust. 1 i 2 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed datą wejścia w życie nowelizacji ustawy, uchwalonej w dniu 10 stycznia 2018 r., znalazł się przepis wprowadzający zakaz sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w godzinach od 21.00 do 6.00, na obszarze staromiejskiego centrum Wrocławia. Granice tego obszaru wyznaczały:

- 1) ul. Oławska – od skrzyżowania z ul. Piotra Skargi i ul. Bł. Czesława do ul. Kazimierza Wielkiego;
- 2) ul. Kazimierza Wielkiego – od ul. Oławskiej do ul. Krupniczej;
- 3) ul. Krupnicza – od ul. Kazimierza Wielkiego do ul. Pawła Włodkowica;
- 4) ul. Pawła Włodkowica;
- 5) ul. Ruska – od ul. Pawła Włodkowica do Placu Jana Pawła II;
- 6) Plac Jana Pawła II;
- 7) ul. Św. Mikołaja - od Placu Jana Pawła II do ul. Wszystkich Świętych;
- 8) ul. Wszystkich Świętych;
- 9) ul. Alfreda Cieszyńskiego;
- 10) ul. Nowy Świat – od skrzyżowania z ul. Cieszyńskiego do ul. Grodzkiej;
- 11) ul. Grodzka;
- 12) ul. Piaskowa;
- 13) ul. Św. Katarzyny;
- 14) ul. Bł. Czesława – do skrzyżowania z ul. Oławską i ul. Piotra Skargi.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 29 lipca 2011 r. Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność przywołanego przepisu. W związku z tym gmina Wrocław skierowała rozstrzygnięcie na drogę

postępowania sądowo-administracyjnego, jednak zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, oddaliły skargi Gminy w tym zakresie.

Mając na uwadze treść znowelizowanego przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, należało ponownie rozważyć potrzebę wprowadzenia ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu na terenie Wrocławia, uwzględniając kontekst społeczny i gospodarczy.

Wrocław - poprzez swoje dogodne położenie geograficzne, potencjał ekonomiczny, społeczny i naukowy, a także historię, niepowtarzalną atmosferę, wielorakie walory i atrakcje turystyczne, oraz wysoką jakość i standardy infrastruktury - jest silnym ośrodkiem akademickim, przemysłowym i gospodarczym, chętnie odwiedzanym przez turystów.

W grudniu 2016 roku we Wrocławiu mieszkało przeszło 630.000 osób, co stanowi ok. 22% populacji województwa dolnośląskiego¹.

Struktura demograficzna przedstawia się następująco:

- 1) osoby w wieku produkcyjnym stanowią ok. 61% ogółu populacji i są dominującą grupą wiekową,
- 2) osoby w wieku poprodukcyjnym stanowią powyżej 23% ogółu mieszkańców,
- 3) osoby w wieku przedprodukcyjnym stanowią ok. 16% ogółu mieszkańców.

Liczba punktów sprzedaży w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców Wrocławia wynosi 267, w tym punktów sprzedaży detalicznej 157 i placówek gastronomicznych 110. Spośród ośmiu badanych miast, wśród których znalazły się Kraków, Poznań, Warszawa, Bydgoszcz, Gdańsk, Łódź, Szczecin i Wrocław, tylko w Szczecinie liczba punktów sprzedaży w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców jest niższa niż we Wrocławiu. Nasycenie punktów sprzedaży we wszystkich innych badanych miastach jest większe, np. w Poznaniu 315 punktów sprzedaży przypada na 100 tys. mieszkańców (liczba mieszkańców ogółem wynosi 542 tys.), w Krakowie 328 punktów sprzedaży przypada na 100 tys. mieszkańców (liczba mieszkańców ogółem wynosi 761 tys.), a w Gdańsku 281 punktów sprzedaży przypada na 100 tys. mieszkańców (liczba mieszkańców ogółem wynosi 462 tys.).

Obecność alkoholu w życiu codziennym z definicji powoduje pewną ilość szkód i zagrożeń, których nie można uniknąć, ale można wpłynąć na ich rozmiary. Wielkość tych szkód jest związana ze skalą i stylem konsumpcji napojów alkoholowych, ale także zależy od skuteczności i zasięgu działań profilaktycznych i naprawczych. Do takich działań należą m.in.: zmniejszanie swobody konsumpcji alkoholu.

Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dla miasta Wrocławia na rok 2018, zwany dalej Programem, przyjęty uchwałą nr XLVIII/1128/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 listopada 2017 r., określa miejską strategię w zakresie profilaktyki oraz minimalizowania szkód społecznych i zdrowotnych, wynikających z używania alkoholu i narkotyków. Na podstawie przeprowadzonych analiz, Program wskazuje na dużą dostępność stosunkowo taniego alkoholu w centrum miasta, przede wszystkim w punktach sprzedaży detalicznej. Systematyczne badania realizowane na zlecenie Urzędu Miasta Wrocławia ujawniają, że wśród użytkowników przestrzeni publicznej wykształcił się „nowy” model związany z konsumpcją napojów alkoholowych. Model ten ma charakter „przystankowy”² i stanowi tylko początkowy etap dalszej, najczęściej całonocnej zabawy podczas eskapad do centrum miasta. W modelu tym pojawia się zjawisko „szybkiej konsumpcji”, kiedy to użytkownicy przestrzeni publicznej, planujący wieczorne rozrywki, w krótkim czasie konsumują znaczne ilości alkoholu zakupionego najpierw w okolicznych sklepach, a dopiero później po jego spożyciu udają się do lokali rozrywkowych.

Obserwowane są także zachowania polegające na piciu alkoholi nabytych w sklepach zlokalizowanych w centrum, w trakcie częstych zmian lokali lub z tzw. „dorskoku”, tj. wyjścia z lokalu, szybkiego wypicia alkoholu kupionego w okolicznym sklepie i powrotu do macierzystego lokalu, w którym pozostała reszta towarzystwa.

¹ „Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie dolnośląskim w 2016 r.”, Wojewódzki Urząd Statystyczny we Wrocławiu, 2016, <http://wroclaw.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/ludnosc/ludnosc-ruch-naturalny-i-migracje-w-wojewodztwie-dolnoslaskim-w-2016-r-1,11.html>

² Konsumpcja alkoholu i narkotyków przez młodzież, a zachowania w przestrzeni publicznej, S.W. Kłopot. 2011

Z uwagi na relatywnie niską cenę alkoholu sprzedawanego w sklepach w stosunku do tego sprzedawanego w lokalach gastronomicznych, ilość alkoholu spożywanego w tym modelu jest znaczna, co często prowadzi do upijania się. Konsekwencją tego rodzaju zachowań są interwencje służb porządkowych, zakończone ukaraniem mandatem lub odwiezieniem do Wrocławskiego Ośrodka Pomocy Osobom Nietrzeźwym (daw. Izba Wytrzeźwień).

Wyniki badania opinii publicznej nt. spożywania alkoholu w przestrzeni publicznej we Wrocławiu, przeprowadzonego przez Centrum Badań Rynkowych i Społecznych Sp. z o.o. na zlecenie Gminy, zakończone w dniu 29 maja 2018 r., pokazują, że zdecydowana większość mieszkańców Wrocławia, bo aż 65,3%, uważa, że nie powinno się ograniczać godzin sprzedaży alkoholu w sklepach na terenie miasta. Tylko 6,8% badanych opowiada się za ograniczeniem godzin sprzedaży alkoholu na terenie całego miasta.

Spośród uczestniczących w badaniu mieszkańców dawnej dzielnicy Stare Miasto 23,4% osób opowiedziało się za wprowadzeniem ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu w sklepach w wybranych obszarach miasta. Podobne stanowisko zajmowali także mieszkańcy innych dawnych dzielnic, tj. 14,4% mieszkańców Śródmieścia, 14% mieszkańców Krzyków, 19,8% mieszkańców Fabrycznej oraz 29,5% mieszkańców Psiego Pola.

Z danych pochodzących z policyjnych systemów informatycznych, Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, pism i zgłoszeń kierowanych do dzielnicowych wynika, że wśród problemów uciążliwych, zgłaszanych przez społeczność lokalną, wskazywano m.in. na spożywanie alkoholu przez osoby nietrzeźwe i związane z tym zakłócanie porządku publicznego i odpoczynku nocnego.

Zgodnie z wynikami analizy zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, przeprowadzonej przez Komendę Miejską Policji we Wrocławiu, jako miejsca najczęściej zagrożone tego typu zdarzeniami wskazywane były Bulwar Xawerego Dunikowskiego, Pasaż Niepolda oraz okolice Rynku.

Zakłócanie porządku publicznego przez osoby spożywające alkohol na Bulwarze Xawerego Dunikowskiego było podstawą skarg skierowanych w 2017 roku do Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu oraz do Prezydenta Wrocławia. W konsekwencji, w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r., rejon Bulwaru Xawerego Dunikowskiego został ujęty w „Planie działań priorytetowych”, przygotowanym przez dzielnicowego z Komisariatu Policji Wrocław Stare Miasto. W 2017 roku w obrębie ulic: Ruskiej, Kazimierza Wielkiego i Św. Antoniego, przeprowadzono łącznie 492 interwencje policyjne, w wyniku których zatrzymano 5 nietrzeźwych kierujących i 62 sprawców posiadania środków odurzających (o 40 więcej niż w 2016 r.). Ujawniono również 14 przypadków spożywania alkoholu w miejscu publicznym. Znaczący jest fakt, że aż 135 interwencji dotyczyło osób nietrzeźwych leżących na ulicy.

Opierając się o przywołaną analizę, Komendant Miejski Policji we Wrocławiu w piśmie z dnia 15 marca 2018 r. zasygnalizował potrzebę rozważenia możliwości ograniczenia godzin nocnej sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach znajdujących się w granicach Parku Kulturowego.

Ponadto Komendant poinformował, że w bieżącym roku wzrosła liczba zgłoszeń w kategorii „spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych”, podając, że w styczniu odnotowano 88 zgłoszeń tego rodzaju, w lutym 68, w marcu 103, a w kwietniu 295.

Ponadto w piśmie z dnia 25 maja 2018r. Komendant wskazał, że w roku 2017 w centrum miasta, tj. w okolicy „Dzielnicy Czterech Świątyń”, Wyspy Słodowej, Bulwaru Dunikowskiego i Rynku, odnotowano łącznie 650 interwencji, które dotyczyły osób nietrzeźwych leżących na ulicy zakłócania porządku publicznego i odpoczynku nocnego (102), spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym (152) oraz osób nietrzeźwych (108).

W latach 2016-2017 na terenie należącym do właściwości Komisariatu Policji Wrocław Stare Miasto ujawniono 16 724 wykroczeń z art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z czego w prawie 10,5 tys. przypadków wobec sprawców wykroczeń zastosowano środek karny w postaci mandatu. Wobec 175 sprawców postępowania zakończono wnioskiem o ukaranie skierowanym do sądu, a w 6051 przypadkach zastosowano środki oddziaływania pozakarnego w postaci pouczenia.

W pozostałych jednostkach, tj. KP Leśnica, KP Osiedle, KP Grabiszyn, KP Ołbin, KP Rakowiec, KP Psie Pole, KP Fabryczna, KP Śródmieście oraz KP Krzyki, w latach 2016-2017 odnotowano łącznie 12 804 wykroczeń z art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z czego

na sprawców nałożono 9847 mandatów karnych, wobec 201 sprawców wykroczeń skierowano wnioski o ukaranie do sądu, w przypadku 2756 sprawców zastosowano środki oddziaływania pozakarnego w postaci pouczenia. Większość ze wskazanych wyżej interwencji miała miejsce w miesiącach od kwietnia do września, głównie w piątki, soboty i niedziele.

W latach 2016-2017 przestępstwa, określone w art. 43 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ujawnione zostały jedynie na terenie podległym KP Wrocław Stare Miasto. Dlatego funkcjonariusze tylko tego komisariatu spośród wszystkich jednostek podległych Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu w latach 2016-2017 prowadzili postępowania przygotowawcze w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi przy sprzedaży alkoholu osobom nieletnim lub bez wymaganego zezwolenia.

W oparciu o przywołane wyżej dane obecnie wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych na terenie całego miasta nie znajduje uzasadnienia.

Z powyższego zestawienia jednoznacznie wynika, że w latach 2016-2017 blisko 60% wszystkich wykroczeń, ujawnionych z art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, odnotowano na terenie KP Stare Miasto. Należy mieć również na uwadze, że Wyspy Odrzańskie i Stare Miasto zostały uznane za pomnik historii na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także zostały objęte ochroną konserwatorską przez wpis do rejestru zabytków województwa dolnośląskiego. Utworzenie na ich obszarze parku kulturowego wynikało z troski o wizerunek miasta i potrzebę uporządkowania, zachowania i właściwego kształtowania krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru tej konkretnej przestrzeni publicznej. Jej zadaniem jest bowiem służyć w równej mierze właścicielom, mieszkańcom, przedsiębiorcom i gościom, a więc użytkownikom w najszerszym tego słowa znaczeniu.

Największą powierzchnię Parku Kulturowego zajmuje Osiedle Stare Miasto. W obszarze Parku częściowo położone są także osiedla: Przedmieście Świdnickie, Nadodrze, Ołbin (okolice pl. Bema), Przedmieście Oławskie (fragment ul. Krasińskiego) oraz Szczepin, na terenie którego znajduje się pl. Jana Pawła II i przejście podziemne.

Obowiązkiem władz publicznych jest zaspokajanie różnorodnych potrzeb: mieszkańców, turystów oraz przedsiębiorców. Potrzeby te, a także oczekiwania, niejednokrotnie diametralnie różnią się od siebie.

Podstawą faktyczną rozwiązania proponowanego w przedstawionym projekcie uchwały są:

- 1) wnioski ze stosowania dotychczasowych przepisów prawa miejscowego obowiązujących w tym zakresie,
- 2) wnioski z obserwacji funkcjonowania punktów sprzedaży alkoholu i ich wpływu na bliższe i dalsze otoczenie,
- 3) sygnały, skargi i interwencje mieszkańców oraz
- 4) opinie Straży Miejskiej Wrocławia i Komendy Miejskiej Policji.

W oparciu o przywołane wyżej dane, obecnie wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych na terenie całego miasta nie znajduje uzasadnienia.

Delegacja ustawowa, zawarta w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, pozwala ustanowić ograniczenia w nocnej sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie całej gminy lub tylko we wskazanych jednostkach pomocniczych gminy. Regulacja ta nie pozwala zatem na ograniczenie godzin sprzedaży w wybranych obszarach jednostki pomocniczej, a więc np. w sklepach zlokalizowanych na pl. Bema czy pl. Jana Pawła II.

W tych okolicznościach przedstawiony projekt uchwały przewiduje ograniczenie godzin sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wyłącznie na terenie całej jednostki, jaką jest Osiedle Stare Miasto, położone w obrębie Parku Kulturowego.

Projektowana uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Projekt nie zawiera danych prawnie chronionych.