

AGATA NODZAK¹

Recenzja monografii Grzegorza Krawca, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 321

1. Prezentacja książki pt. *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz* wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia jego autora. Każdy, kto miał zaszczyt osobistego poznania Profesora Grzegorza Krawca, po lekturze tej książki niewątpliwie stwierdzi, jak znamienitym jest naukowcem, jak bardzo wnikliwym obserwatorem otaczającej nas rzeczywistości, z jaką lekkością myśli potrafi przedstawić niełatwe zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego, tak że stają się one bardziej przejrzyste nawet dla czytelników, którzy pierwszy raz stykają się z zagadnieniami tej gałęzi prawa.

Profesor Grzegorz Krawiec to znamienity polski prawnik, nie tylko teoretyk ale również praktyk; doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, któremu stopień doktora habilitowanego nadany został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „*Koncepcje płci a prawo administracyjne*”, Warszawa 2015. Jako praktyk pełni funkcję głównego specjalisty w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Na polu naukowym i dydaktycznym jest znany jako specjalista i wykładowca problematyki z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Jest autorem i współautorem wielu publikacji, dotyczących europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

Lektura jego licznych publikacji, w tym recenzowanego Komentarza, nasuwa refleksje na temat szczególnej wnikliwości autora w prezentowaniu

¹ Dr Agata Nodzak, Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

analizy opisywanych zagadnień, jak również rzadko spotykanej umiejętności ich przekazu przeciętnemu czytelnikowi, również temu, który nie posiada wykształcenia prawniczego i który styka się z niełatwymi zagadnieniami z zakresu prawa administracyjnego.

2. Recenzowana książka stanowi obecnie najbardziej aktualne i kompleksowe opracowanie dotyczące zagadnień uregulowanych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.), zwanej w literaturze i praktyce administracyjnej ustawą „antyalkoholową”. Ustawa antyalkoholowa jest zaliczana do tzw. ustaw szczególnych materialnego prawa administracyjnego, co oznacza, że ta sfera stosunków społecznych dotyczących relacji międzyludzkich związanych z napojami alkoholowymi została poddana w głównej mierze regulacji prawa administracyjnego, ale szerzej ujmując prawa publicznego (są to głównie regulacje prawnokarne zawarte w art. 45¹ ustawy antyalkoholowej), czy prawa cywilnego (w szczególności w zakresie dotyczącym obrotu napojami alkoholowymi). Jednym ze swoistych znamion materialnego prawa administracyjnego jest działanie w imię interesu publicznego i dobra ogółu, mając jednocześnie na uwadze oparty na prawie interes jednostki. Normy tego prawa, zawarte w ustawie antyalkoholowej, mają zatem odpowiednio wyważać relacje pomiędzy wolnością jednostki „związaną z korzystaniem z napojów alkoholowych a wpływem tej wolności na godność osobistą człowieka, jego zdrowie i życie, dobro jego rodziny, wspólnoty samorządowej, dobro narodu. Szczególną wartością tej ustawy jest trzeźwość”². Jak słusznie zauważył profesor Grzegorz Krawiec w recenzowanej monografii, alkohol sam w sobie nie jest czymś złym, natomiast pejoratywny charakter mają działania jednostki i zjawiska społeczne, wynikające przede wszystkim z nadużywania napojów alkoholowych. Ustawa antyalkoholowa ma na celu promowanie, propagowanie takiej wartości, jaką jest trzeźwość oraz napiętnowanie, stygmatyzowanie takich negatywnych zjawisk jak pijaństwo i alkoholizm, czemu służyć mają instytucje i rozwiązania prawne unormowane w ustawie (s. 7–8), takie jak choćby reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie hurtowego i detalicznego obrotu napojami alkoholowymi, zadania administracji publicznej polegające na podejmowaniu działań realizujących wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi, a także pomoc osobom uzależnionym i ich rodzinom.

3. Recenzowany Komentarz wydany został w serii wydawniczej Wydawnictwa C.H. Beck „Ustawy w praktyce”, co oznacza, że w dużej mierze posiada właśnie charakter praktyczny. Stanowi on nieocenioną pomoc dla praktyków stosujących prawo administracyjne materialne i zajmujących się na co dzień kwestiami unormowanymi w ustawie antyalkoholowej, m.in. dla pracowników administracji publicznej przygotowujących projekty decyzji

2 M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

i uchwał właściwych organów administracji publicznej, radców prawnych i adwokatów, przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie obrotu handlowego napojami alkoholowymi. Może on być również przydatny w procesie wykładni prawa na etapie sądowym. Przedstawione w recenzowanym Komentarzu zagadnienia mogą być również interesujące i potrzebne innym osobom zajmującym się poszczególnymi zagadnieniami z zakresu problematyki alkoholowej, takim jak np. lekarzom, farmaceutom, czy też pracownikom pomocy społecznej oraz innych instytucji świadczących tzw. usługi społeczne. Natomiast omówienie w monografii zagadnień dotyczących warunków świadczenia usług w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych wychodzi naprzeciw potrzebom reklamodawców i reklamoborców. W szczególności cennych informacji dostarcza analiza zagadnień unormowanych w art. 13¹, 13², 13³ ustawy antyalkoholowej. Na praktyczny charakter pracy wskazują ponadto liczne i cenne dla podmiotów stosujących prawo przykłady z praktyki administracyjnej i orzeczniczej, przywoływane przez autora w wielu miejscach monografii, ale również wzory dokumentów, stanowiące jej integralną część.

4. Lektura monografii pozwala stwierdzić, iż poza stroną praktyczną zawiera ona również treści naukowe. Na walor naukowy wskazuje zaprezentowanie przez Autora bogatego dorobku doktryny i sięgnięcie do ponad 100 opracowań o charakterze naukowym, w tym znanych i cenionych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (takich jak np. B. Jaworska-Dębska, W. Maciejko, I. Niżnik-Dobosz, R. Sawuła), piszących m.in. o zagadnieniach uregulowanych w ustawie antyalkoholowej, ale również przedstawienie własnych opinii i stanowisk autora. O naukowości recenzowanej pracy świadczy również zastosowana metoda badawcza, w szczególności metoda dogmatyczna, jak również spełnienie przez nią innych warunków wymaganych od monografii według przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 392 z późn. zm.). Mając powyższe na uwadze, należy dobitnie podkreślić, iż pomimo praktycznych walorów, publikacja ta napisana została również z perspektywy ukierunkowanej na stworzenie kompleksowego opracowania naukowego, zawierającego przegląd dotychczasowego dorobku naukowego, ale też i orzecznictwa polskich sądów administracyjnych na temat rozwiązań i instytucji unormowanych w ustawie antyalkoholowej oraz zaprezentowanie i uzupełnienie poglądów nauki prawa administracyjnego poprzez sformułowanie własnych, oryginalnych ocen odnośnie obowiązujących regulacji prawnych.

5. W tym miejscu należy nadmienić, że zagadnienia objęte regulacją ustawy antyalkoholowej doczekały się odpowiedniego dorobku doktryny, starającego się nadążać za licznymi nowelizacjami ustawy. Za pierwsze kompleksowe opracowanie dotyczące przedmiotu regulacji ustawy antyalkoholowej uważa się monografię *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej* autorstwa B. Jaworskiej-Dębskiej, wydaną w 1995 r. Kolejne

kompleksowe opracowania to trzy monografie dotyczące ustawy odpowiednio autorstwa I. Skrzydło-Niżnik oraz G. Zalas, wydane w 2002 r., oraz autorstwa R. Sawuły z 2003 r., odnoszące się zarówno do ówczesnie aktualnych problemów praktycznych, orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i nauki prawa administracyjnego. W roku 2020 wydana została zaktualizowana wersja komentarza autorstwa M. Koszowskiego oraz I. Niżnik-Dobosz. Recenzowana monografia autorstwa profesora Grzegorza Krawca, wydana w 2021 r. stanowi zatem kolejny cenny krok w rozwoju dorobku publikacyjnego, monograficznego, stanowiąc nie tylko zaprezentowanie i uzupełnienie dotychczas wypracowanych poglądów nauki prawa administracyjnego, ale również ukazując nowe problemy związane z kolejnymi nowelizacjami ustawy antyalkoholowej, wynikającymi m.in. z wejścia w życie ustawy z 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumenckich (Dz. U. z 2020 r., poz. 1492 ze zm.), ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 41), czy ustawy z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 694).

6. Lektura monografii prowadzi do wniosku, że na potrzebę ponownego przeanalizowania i skomentowania zagadnień uregulowanych w ustawie antyalkoholowej miały wpływ nie tylko względy wynikające z kolejnych nowelizacji ustawy. Na skutek ww. nowelizacji w ostatnim czasie zmianie ulega również pewien kontekst społeczno-gospodarczy problemów związanych z napojami alkoholowymi. Przykładem tych zmian, na które słusznie zwraca uwagę w recenzowanym komentarzu profesor Grzegorz Krawiec, są m.in. nowe warunki wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na obrót handlowy napojami alkoholowymi, przejawiające się w obowiązkach informacyjnych i fiskalnych (s. 80), oraz będące ich korelatem obowiązki organów administracji skarbowej (s. 80–81). Co istotne, informacja złożona przez przedsiębiorcę na podstawie art. 9² ust. 17 pkt 1 ustawy antyalkoholowej, zostaje uznana w porządku prawnym za jeden z kolejnych tytułów prawnych, stanowiący podstawę do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty przez podmiot zobowiązany. Wspomniane zmiany dotyczą również warunków prowadzenia działalności przez reklamodawców, co ma współcześnie szczególne znaczenie, gdy wszechobecna stała się wymiana informacji oraz reklama z wykorzystaniem technik komunikowania na odległość. Zmianie również uległy podstawy prawne wykonywania zadań w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi na płaszczyźnie samorządu terytorialnego, w szczególności na płaszczyźnie gminy. Po wejściu w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1818), na terenie gminy ww. zadania

mogą być realizowane nie tylko przez ośrodki pomocy społecznej, jak to miało miejsce do niedawna, ale również przez centra usług społecznych.

Te powyżej wskazane kwestie, jak i inne, sprawiły, że na zagadnienia uregulowane w komentowanej ustawie należało spojrzeć jeszcze raz i inaczej niż do tej pory.

7. Sięgając do genezy ustawy alkoholowej, warto zauważyć, że ustawa ta uchwalona w trakcie trwania stanu wojennego prawie 40 lat temu wraz z innymi ówczesnymi regulacjami prawnymi (np. z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich), miała na celu ochronę szeroko pojętego porządku publicznego. Ze względu na uchwalenie ustawy w okresie PRL, regulacja ta w pierwotnym brzmieniu została oparta na rozwiązaniach charakterystycznych dla ustroju gospodarczego tamtej epoki, jak również dla relacji państwo – obywatel. Z tych też powodów ustawa ta podlegała i podlega nadal licznym nowelizacjom, będącymi następstwem nie tylko zmian ustrojowych, ale również zmian społecznych i obyczajowych, przejawiających się m.in. w modyfikacji struktury spożycia napojów alkoholowych, czy też zmian w „kulturze picia”, jak i zmian podyktowanych wdrażaniem i realizacją przez władzę nowych rozwiązań w zakresie polityki zdrowotnej, czy fiskalnej. W tym ostatnim przypadku, autor recenzowanej monografii zaprezentował bardzo interesujące rozważania na temat charakteru i skutków nowelizacji art. 9 ustawy antyalkoholowej, dokonanej przez ustawę z 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1492 z późn. zm.). W założeniu ustawodawcy, nowelizacja miała wpłynąć na strukturę sprzedaży napojów alkoholowych i wybory konsumenckie dotyczące napojów alkoholowych w opakowaniach o objętości do 300 ml, potocznie zwanych „małpkami”, poprzez wprowadzenie ograniczeń ekonomicznych oraz fizycznych w ich sprzedaży. Jednakże, jak zauważa profesor Grzegorz Krawiec, zaplanowany cel nowelizacji okazał się chybiony. Wprawdzie wspomniana nowelizacja doprowadziła do gwałtownego zmniejszenia wielkości sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach o pojemności do 300 ml, ale stało się to kosztem kondycji ekonomicznej małych punktów sprzedaży oraz doprowadziło do wzrostu zainteresowania zakupem napojów alkoholowych wysokoprocentowych o większej pojemności, w szczególności wśród osób uzależnionych od alkoholu (s. 77–78). Przykład tej analizy skutków działań ustawodawcy, jak również innych przypadków nowelizacji ustawy antyalkoholowej, zaprezentowanych przez autora w poszczególnych częściach Komentarza, są dowodem na to, że recenzowana monografia dostarcza nie tylko wiedzy na temat rozumienia poszczególnych przepisów, ale również ukazuje złożony kontekst ekonomiczny, społeczny, czy nawet polityczny analizowanego tekstu prawnego. Z tych też względów należy przyjąć, że recenzowana monografia posiada duże walory poznawcze i edukacyjne, z których może skorzystać praktyk, ale również badacz problematyki alkoholowej nie tylko z zakresu dyscypliny nauk prawnych,

czy nauk o polityce i administracji, ale również innych dyscyplin mieszczących się w dziedzinie nauk społecznych.

8. Materia zawarta w ustawie antyalkoholowej, dotycząca m.in. decyzji, aktów prawa miejscowego i aktów polityki administracyjnej organów administracji publicznej wydawanych na podstawie tej ustawy, podlegających kontroli sądów administracyjnych, przesądziła o ukształtowaniu się bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Działalność orzecznicza polskich sądów administracyjnych stanowi istotne źródło interpretacji norm ustawy antyalkoholowej oraz innych regulacji prawnych integralnie z nią związanych, jak i oceny ich stosowania przez właściwe organy administracji publicznej. Właśnie na ten bogaty dorobek orzeczniczy polskiego sądownictwa administracyjnego profesor Grzegorz Krawiec zwrócił uwagę przy analizie niemal każdej jednostki redakcyjnej komentowanej przez niego ustawy antyalkoholowej. Analiza tego orzecznictwa i jego prezentacja dokonana przez autora pozwalają każdemu czytelnikowi na poznanie praktycznych aspektów stosowania poszczególnych przepisów ustawy, ale również na dostrzeżenie tych jej obszarów, w których potencjalnie można poczynić istotne błędy w stosowaniu jej norm.

9. Lektura Komentarza autorstwa profesora Grzegorza Krawca prowadzi do refleksji, iż monografia ta może doskonale wpisywać się w działalność informacyjną i edukacyjną, o której stanowią wyraźnie przepisy ustawy antyalkoholowej, trafnie diagnozującej i rozwiązującej problemy przedmiotu regulacji tej ustawy. Jest to możliwe, tym bardziej, że rozważania poczynione przez autora w ramach komentowania każdej jednostki redakcyjnej ustawy antyalkoholowej są przejrzyste i logiczne, a struktura opracowania jasna i spójna.

Mając na uwadze poszczególne aspekty monografii poruszone w niniejszej recenzji, należy podkreślić, że publikacja, bardzo starannie wydana przez Wydawnictwo C.H. Beck, jawi się jako rzetelne i merytoryczne studium na polskim rynku wydawniczym w zakresie wciąż żywej prawnej problematyki przeciwdziałania alkoholizmowi, czy obrotu handlowego napojami alkoholowymi.

Wywód został przedstawiony z dużą erudycją; autor swobodnie i z dużym znawstwem porusza się w omawianej materii. Dzięki tym oraz innym zaletom wskazanym przez Recenzenta, praca z pewnością zyska dużą pożyteczność wśród osób zainteresowanych obecnie obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, zawartymi w ustawie antyalkoholowej.