

Sprzedaż alkoholu  
w rejonie  
ul. Dekabrystów

# Spis treści

1. CZYM JEST PROHIBICJA? .....	3
1.1 PROHIBICJA W ŚWIETLE PRAWA .....	3
1.1.1 UPRAWNIENIA RAD GMIN I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ .....	3
1.1.2 KONSTYTUCJA O MOŻLIWOŚCI OGRANICZENIA SWOBÓD OBYWATELSKICH ...	4
1.1.3 USTAWA O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ .....	4
1.1.4 REGULACJE DOTYCZĄCE GODZIN OTWARCIA PLACÓWEK HANDLOWYCH .....	5
1.1.5 REGULACJE DOTYCZĄCE SPRZEDAŻY ALKOHOLU .....	5
1.1.6 OPINIA PAŃSTWOWEJ AGENCJI ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH .....	6
1.2 SZCZEGÓLNE OKOLICZNOŚCI ZASTOSOWANIA PROHIBICJI .....	7
2. USŁUGI W OBSZARZE OBJĘTYM PROHIBICJĄ .....	8
2.1 HISTORIA PAWILONÓW PRZY UL. DEKABRYSTÓW .....	8
2.2 DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA I HANDLOWA NA TERENIE PAWILONÓW .....	9
3. SPRZEDAŻ ALKOHOLU A PORZĄDEK PUBLICZNY .....	10
3.1 ZAKŁÓCENIA PORZĄDKU PUBLICZNEGO .....	10
3.2 DZIAŁANIA PREWENCYJNE .....	11
4. PROHIBICJA W CZĘSTOCHOWIE W REJONIE UL. DEKABRYSTÓW .....	14
4.1 JUWENALIA 2003 R. I ANKIETA WŚRÓD MIESZKAŃCÓW .....	14
4.2 WPROWADZENIE PROHIBICJI .....	15
4.3 SPORY WOKÓŁ USTAWY WPROWADZAJĄCEJ PROHIBICJĘ .....	16
5. KONSULTACJE PUBLICZNE .....	16

# 1. CZYM JEST PROHIBICJA?

Słowo prohibicja oznacza zakaz. Stosuje się je najczęściej opisując działania instytucji państwa ograniczające produkcję i sprzedaż alkoholu. Działaniom tym towarzyszy przekonanie, że dzięki nim uda się zmniejszyć liczbę przestępstw i wykroczeń.

## 1.1 PROHIBICJA W ŚWIETLE PRAWA

Poniżej przedstawiamy informację o przepisach prawa związanych bezpośrednio lub pośrednio z dyskutowaną sprawą, jak też opinię Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dotyczącą uchwały zakazującej sprzedaży alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów.

### 1.1.1 UPRAWNIENIA RAD GMIN I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Możliwość wprowadzenia prohibicji reguluje prawo, a przede wszystkim Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.). W myśl tej Ustawy życie w trzeźwości jest wartością z punktu widzenia społeczeństwa. Za przeciwdziałanie nadmiernemu spożywaniu alkoholu odpowiedzialna jest administracja rządowa i jednostki samorządu terytorialnego.

Mogą one też wprowadzać nadzwyczajne ograniczenia dotyczące alkoholu:

- Rada Ministrów może, ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, wprowadzić czasowy zakaz sprzedaży i podawania alkoholu na terytorium całego kraju lub na wybranym obszarze (art. 19).  
Najczęściej towarzyszy on dużym wydarzeniom o charakterze publicznym. Na przykład, zakaz sprzedaży alkoholu został wprowadzony w Warszawie 17 kwietnia 2010 r. i w Krakowie 18 kwietnia 2010 r. ze względu na uroczystości żałobne za ofiary katastrofy samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem.
- Rada gminy może, ze względu na wyjątkowy charakter określonych miejsc wprowadzić dodatkowe ograniczenia dotyczące sprzedaży lub spożywania alkoholu, w tym stały lub czasowy zakaz na wskazanym przez gminę obszarze. (art. 14)  
Wprowadzanie takiego zakazu najczęściej ma charakter czasowy i towarzyszy lokalnym wydarzeniom publicznym, takim jak rozgrywki piłkarskie (Łódź), lub „Dni Piastowa” (Piastów).

Są miejsca, które ze względu na swój szczególny charakter objęte są trwałym zakazem sprzedaży i podawania alkoholu. Należą do nich między innymi różne placówki oświatowo-wychowawcze, w tym domy studenckie.

Z praktyki wynika, że ponadto zakaz sprzedaży i spożywania alkoholu wprowadzany przez rady gmin najczęściej dotyczy:

- miejskich terenów zielonych
- plaż miejskich i terenów rekreacyjnych
- obiektów sportowych

- miejsc związanych z kultem religijnym

Wyróżnia się trzy rodzaje napojów alkoholowych:

I	o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwo
II	o zawartości alkoholu powyżej 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa)
III	o zawartości alkoholu powyżej 18%

### 1.1.2 KONSTYTUCJA O MOŻLIWOŚCI OGRANICZENIA SWOBÓD OBYWATELSKICH

Wszystkie ustawy i uchwały muszą być zgodne z Konstytucją, m.in. z zasadą proporcjonalności. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można przeczytać, że:

ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K. 33/98)

Ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń: przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K. 33/98)

Dokonując oceny konstytucyjności danej ustawy lub uchwały w zakresie zgodności zawartych w niej ograniczeń praw i wolności z zasadą proporcjonalności, należy - zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego - przeprowadzić tzw. test proporcjonalności, czyli odpowiedzieć na następujące pytania:

- czy środki zastosowane przez ustawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów
- czy środki te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane
- czy ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela

(Orzeczenie TK K. 11/94)

### 1.1.3 USTAWA O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Zasadnicze kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej na terytorium Polski reguluje Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r. (dziennik ustaw z 2010 r. nr 220 poz. 1447). Według Ustawy:

- każdy może, działając w ramach prawa, założyć i prowadzić działalność gospodarczą (art. 6)
- organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Opieka państwa dotyczy szczególnie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. (art. 8 pkt 1)
- przedsiębiorca musi spełniać określone warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. (art. 18)

Przepisy ustaw mogą uzależniać podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej od obowiązku uzyskania przez przedsiębiorcę **koncesji, zezwolenia albo wpisu w rejestrze działalności regulowanej**. Działalność polegająca na sprzedaży napojów alkoholowych wymaga uzyskania zezwolenia stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

#### **1.1.4 REGULACJE DOTYCZĄCE GODZIN OTWARCIA PLACÓWEK HANDLOWYCH**

Decyzje o godzinach otwarcia placówek usługowych i handlowych na swoim terenie wydaje rada gminy w formie uchwały. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2008 r. (II GSK 477/07) rada gminy może ustalać godziny otwarcia punktów sprzedaży alkoholu w sposób zróżnicowany, ale rozróżnienie nie może wynikać z geograficznego położenia tych placówek.

Rada gminy, ustalając godziny otwarcia, musi brać pod uwagę, czasami sprzeczne, interesy różnych grup, w tym:

- zatrudnionych w tych placówkach pracowników
- właścicieli
- konsumentów i klientów
- osób, dla których usytuowanie i działalność takich placówek może stanowić źródło uciążliwości i niedogodności

(źródło: II GSK 477/07)

#### **1.1.5 REGULACJE DOTYCZĄCE SPRZEDAŻY ALKOHOLU**

Szczegółowe zasady sprzedaży i podawania alkoholu zawiera Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Według Ustawy:

- zezwolenie (na sprzedaż lub podawanie alkoholu) wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)
- zezwolenia są wydawane oddzielnie dla napojów o różnej zawartości alkoholu, w trzech (omówionych wyżej) kategoriach
- zezwolenie zostaje wydane dopiero po pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

Jeżeli punkt sprzedaży alkoholu ma być zlokalizowany w budynku wielorodzinnym, do wniosku o przyznanie pozwolenia przedsiębiorca musi dołączyć pisemną zgodę właściciela, administratora lub zarządcy tego budynku. (art. 18)

Ustawa, w tym samym artykule, określa również warunki cofania zezwoleń na sprzedawanie alkoholu. Wśród powodów stanowiących podstawę dla odebrania zezwolenia wymienia:

- naruszanie zasad sprzedaży lub podawania alkoholu, w szczególności dotyczących osób nieletnich i nietrzeźwych
- powtarzające się przynajmniej dwukrotnie w przeciągu 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub w najbliższej okolicy, zakłócenia porządku publicznego w związku ze sprzedażą przez dany punkt napojów alkoholowych. Dotyczy to sytuacji, w której prowadzący ten punkt nie powiadomi o zdarzeniu organów powołanych do ochrony porządku publicznego (Policji, Straży Miejskiej)

W Częstochowie przyznawanie pozwoleń na sprzedaż i podawanie alkoholu reguluje szereg uchwał Rady Miasta, w tym uchwały dotyczące ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, określania zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a także „uchwała prohibicyjna”.

Za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż alkoholu gmina pobiera opłatę:

- przed wydaniem zezwolenia, dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą w wysokości ustalonej oddzielnie dla trzech kategorii napojów alkoholowych
- naliczaną od obrotów napojami zawierającymi alkohol, po przekroczeniu określonych w uchwale progów rocznej wartości ich sprzedaży

Tabela 1. Kategorie napojów alkoholowych

Kategoria napojów alkoholowych	Opłata przed wydaniem zezwolenia lub w przypadku nieprzekroczenia określonych uchwałą progów rocznej sprzedaży	Opłata naliczana od ogólnej wartości sprzedaży, po przekroczeniu określonych progów	Progi rocznej wartości sprzedaży
I (zawartość alkoholu do 4,5% i piwa)	525 zł	1,4%	37 500 zł
II (zawartości alkoholu w przedziale 4,5 i 18% oprócz piwa)	525 zł	1,4%	37 500 zł
III (zawartości alkoholu powyżej 18%)	2100 zł	2,7%	77 000 zł

Źródło: Zasady naliczania opłat za korzystanie z pozwolenia na sprzedaż lub podawanie napojów zawierających alkohol według Karty Informacyjnej Urzędu Miasta Częstochowa dotyczącej zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Dochody z tych dopłat mają być przeznaczane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii. Nie mogą być przeznaczone na inne cele.

#### **1.1.6 OPINIA PAŃSTWOWEJ AGENCJI ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH**

Do zadań Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) należy zapobieganie problemom alkoholowym i ich rozwiązywanie. PARPA opiniuje akty prawne dotyczące alkoholu. Poproszona w 2011 r. przez Urząd Miasta w Częstochowie o zajęcie

stanowiska w sprawie uchwały zakazującej sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów instytucja ta wskazała, że:

- gmina ma prawo wprowadzić miejscowy, stały lub czasowy, zakaz sprzedaży i podawania alkoholu na mocy 14 artykułu Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- celem takiego zakazu jest ochrona konkretnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu,
- zakaz dotyczy miejsc, gdzie obecność alkoholu jest szczególnie niepożądana, na przykład o szczególnym znaczeniu kulturowym, oświatowym lub religijnym,
- nie można wprowadzić rozróżnienia między sprzedażą napojów alkoholowych (w sklepach) a ich podawaniem (np. w restauracjach),
- miejscowy zakaz sprzedaży i podawania alkoholu nie może być sposobem uwolnienia się przez gminy od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego.

Dokument ten w całości jest przedstawiony jako załącznik do niniejszych materiałów informacyjnych.

## **1.2 SZCZEGÓLNE OKOLICZNOŚCI ZASTOSOWANIA PROHIBICJI**

Na potrzeby prezentowanych materiałów informacyjnych poszukiwaliśmy przykładów wprowadzenia prohibicji ze względu na szczególne okoliczności. Poniżej pokrótce opisujemy sytuację, jaka miała miejsce we Wrocławiu. Informację o ewentualnych innych przykładach będziemy mogli otrzymać od ekspertów w trakcie dyskusji konsultacyjnych.

W lipcu 2011 r. Rada Miasta Wrocławia próbę zdecydowała o wprowadzeniu zakazu sprzedaży alkoholu w rejonie Starego Miasta w godzinach 21.00 – 6.00. Miał on objąć jedynie sklepy i nie dotyczył restauracji, barów, kawiarni itp. Uchwała na próbę miała obowiązywać do 30 września 2012 r. Po upływie tego czasu Rada Miasta chciała przeanalizować skutki uchwały i ewentualnie zdecydować o przedłużeniu jej obowiązywania.

W tej samej uchwale Rada Miasta podjęła próbę uściślenia warunków, które musi spełniać sklep chcący sprzedawać napoje alkoholowe z II i III kategorii (mocniejsze). Wymagania miały dotyczyć m.in:

- minimalnej powierzchni punktu sprzedaży
- posiadania monitoringu wewnętrznego i zewnętrznego
- oświetlenia zewnętrznego

Uchwała wzbudziła duże kontrowersje. Racje jej zwolenników i przeciwników przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Argumenty za i przeciw uchwale

ZA uchwałą Rady Miasta	PRZECIWKO uchwale Rady Miasta
ograniczenie sprzedaży alkoholu to jeden z elementów troski o bezpieczeństwo w mieście	spadek obrotów sklepów całodobowych sprzedających napoje alkoholowe prowadzących działalność na Starym Mieście Wrocławia
duża liczba ofiar wypadków drogowych związanych ze spożywaniem alkoholu przez kierowców	związane z tym przewidywane zwolnienia personelu sklepów całodobowych
zbliżające się rozgrywki Euro 2012 i potrzeba wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń porządku publicznego	brak wiary w skuteczność regulacji sprzedaży alkoholu jako środka zapewniającego porządek publiczny i bezpieczeństwo, np. na drogach

Uchwałą Rady Miasta Wrocławia uchylił Wojewoda Dolnośląski, wykazując, że:

- Rada gminy (tutaj miasta) może decydować, gdzie mogą powstawać punkty sprzedające alkohol. W szczególności powinna brać pod uwagę odległości od innych, specjalnych obiektów, takich jak np. szkoły. Nie może natomiast wskazywać, jakie warunki techniczne muszą spełniać punkty sprzedaży.
- Rada gminy określa godziny otwarcia placówek handlowych i usługowych, ale nie może tego robić w sposób zupełnie dowolny. Wojewoda powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 kwietnia 2008 r. Sąd Administracyjny stwierdził, że istnieją już daleko posunięte regulacje handlu napojami alkoholowymi (chodzi tutaj między innymi o konieczność uzyskania stosownego zezwolenia i regulacje dotyczące liczby punktów uprawnionych do sprzedaży napoi alkoholowych na terenie gminy). Należy zatem sceptycznie podchodzić do równoczesnego zastosowania do sklepów sprzedających alkohol dwóch typów regulacji: ogólnych, dotyczących sprzedaży alkoholu i dodatkowych, dotyczących wskazanych przez gminę godzin otwarcia.

## 2. USŁUGI W OBSZARZE OBJĘTYM PROHIBICJĄ

### 2.1 HISTORIA PAWILONÓW PRZY UL. DEKABRYSTÓW

Szczególne nagromadzenie placówek handlowych i usługowych na obszarze objętym prohibicją znajduje się w ramach tak zwanych „pawilonów” przy ul. Dekabrystów.

Według słów przedstawiciela przedsiębiorców prowadzących w pawilonach działalność gospodarczą, pawilony powstały w połowie lat 80. Zgodę na ich wybudowanie uzyskał Cech Rzemiosł Różnych na terenie wyznaczonym przez ówczesne władze miasta. Nie było



możliwości negocjowania innej lokalizacji czy też projektu architektonicznego; został on narzucony przez władze. Do jego wykonania powołano architekta, p. Kopyciaka. W Cechu Rzemiosł Różnych zrzeszonych było 56 rzemieślników.

Już na etapie wstępnego projektu pojawiły się problemy w uzyskaniu akceptacji mieszkańców okolicznych bloków, którzy byli przeciwni zagospodarowaniu pobliskiego trawnika na cele budowy pawilonów handlowo-rzemieślniczych. Zdarzały się incydenty, takie jak zasypywanie wykopów prowadzonych pod budowę fundamentów. Budowa trwała 10 lat, do połowy lat 90. Finansowana była całkowicie przez rzemieślników. Nigdy nie nastąpiło oficjalne otwarcie obiektu.

Teren, na którym stoją pawilony, został początkowo oddany rzemieślnikom w dzierżawę wieczystą. Dziś teren ten stanowi własność hipoteczną właścicieli lokali. Trzy lata temu właściciele lokali użytkowych zawiązali Wspólnotę Dekabrystów 33, której celem jest utrzymanie pawilonów w dobrym stanie technicznym. Do zadań wspólnoty należy administrowanie obiektem, prowadzenie prac porządkowych takich jak sprzątanie, odśnieżanie, konserwacja budynków i inne.

## 2.2 DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA I HANDLOWA NA TERENIE PAWILONÓW

W poniższej tabeli znajduje się informacja o działalności gospodarczej w pawilonach w 2003 r. i 2011 r. Pozwalają one ocenić zmiany, jakie zaszły na przestrzeni kilku lat.

Tabela 3. Kategorie działalności gospodarczej

Kategoria działalności	Liczba przedsiębiorstw wykonujących daną działalność 2003r.	Liczba przedsiębiorstw wykonujących daną działalność w 2011r.
Działalność rzemieślnicza	9	2
Usługi osobiste (np. kosmetyka, medycyna)	8	14
Inne usługi (np. edukacja, finanse, podróże)	7	6
Handel (artykułami przemysłowymi i spożywczymi)	20	14
Gastronomia	24	13
Razem	68	49

Zródło: ewidencja gospodarcza; zagospodarowanie pawilonów przy ul. Dekabrystów pod określone kategorie działalności gospodarczej w 2003r. i 2011r.

Powyższe zestawienie zostało wykonane na podstawie wpisów do ewidencji działalności gospodarczej. Zazwyczaj jest możliwość wskazania więcej niż jednego obszaru działalności danego przedsiębiorstwa; wpisanie danego obszaru działalności nie oznacza, że będzie on realizowany przez cały czas funkcjonowania przedsiębiorstwa. Kategoria „gastronomia” zawiera wszystkie przedsiębiorstwa, które w wykazie prowadzonej działalności podały

świadczenie usług gastronomicznych, nawet jeżeli był to tylko jeden ze wskazanych obszarów działalności gospodarczej. Pozostałe przedsiębiorstwa zostały przyporządkowane na podstawie pierwszego wpisu.

Zestawienie przedsiębiorstw, które podały prowadzenie działalności gastronomicznej jako pierwszy wpis do ewidencji gospodarczej:

Tabela 4. Liczba przedsiębiorstw

w 2003r.	w 2011r.
12	10
na 68 przedsiębiorstw	na 49 przedsiębiorstw

Według Urzędu Miasta w dniu wprowadzenia uchwały zakazującej sprzedaży i podawania alkoholu na objętym zakazem obszarze funkcjonowały 4 sklepy z prawem sprzedaży napojów zawierających alkohol i 20 lokali gastronomicznych podających takie napoje.

Obecnie nie ma tam żadnych sklepów ani lokali gastronomicznych z prawem do sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych.

### 3. SPRZEDAŻ ALKOHOLU A PORZĄDEK PUBLICZNY

#### 3.1 ZAKŁÓCENIA PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Rejon pawilonów przy ul. Dekabrystów r. znajduje się pod opieką następujących służb porządkowych:

- III Komisariatu Policji przy ul. Dekabrystów
- placówki Straży Miejskiej przy ul. Dekabrystów

Według Komendanta Straży Miejskiej do końca 2010 r. z powodu braku wyspecjalizowanego oprogramowania Straż Miejska nie prowadziła statystyk zakłóceń porządku publicznego, które można by przypisać do konkretnego adresu, niemożliwe jest zatem zestawienie występowania przypadków zakłóceń porządku sprzed wprowadzenia prohibicji i po nim.

W opinii przedstawionej na prośbę Urzędu Miasta Komendant Straży Miejskiej, opierając się na własnych doświadczeniach sprzed wprowadzenia prohibicji, zwraca uwagę na następujące czynniki, które mogły mieć wpływ na porządek publiczny w rejonie pawilonów przy ul. Dekabrystów:

- ❖ duże rozproszenie własności na terenie pawilonów
- pociąga za sobą trudności w osiągnięciu porozumienia z właścicielami w kwestii działań mających na celu ochronę porządku publicznego
- utrudnia przypisanie odpowiedzialności za zakłócenia (np. hałas) do poszczególnych lokali, ponieważ zgłaszający wskazują zwykle nie konkretny punkt, tylko miejsce
- ❖ brak spójnej koncepcji ochrony dla całego obiektu (pawilonów)

- według obserwacji Straży Miejskiej pracownicy ochrony zatrudnieni przez poszczególnych właścicieli ograniczali swoje interwencje do usunięcia kłopotliwych klientów z własnych lokali; osoby te mogły pozostać w ogólnie dostępnych partiach, schodach czy nawet podwórkach i klatkach schodowych bloków przy ul. Nałkowskiej; wyjątkiem są sytuacje, w których pracownicy ochrony przekazywali ujętych sprawców Policji
- architektura pawilonów, w przypadku nagłego zagrożenia takiego jak pożar, mogłaby utrudnić ewakuację; ponadto utrudnia ochronę obiektów przed włamaniami i dewastacją i stwarza miejsce dla przebywania osób będących w stanie upojenia alkoholowego
- ❖ bliskie sąsiedztwo pubów, sklepów sprzedających alkohol i lokalu dyskotekowego
- różnice w cenie napojów zawierających alkohol w pubach i sąsiadujących z nimi sklepach powodowały, że ludzie odwiedzający pawilony (głównie młodzi, z racji słabszej kondycji finansowej) woleli kupić alkohol w sklepach i spożyć go w przestrzeni ogólnodostępnej
- bezpośrednia bliskość sklepów sprzedających alkohol, pubów i lokalu dyskotekowego sprzyja eskalacji zachowań niepożądanych, incydentów związanych z przemocą i hałaśliwym zachowaniem w porze spoczynku nocnego [mieszkańców okolicznych bloków]
- ❖ **Uciążliwość sąsiedzka**
- geografia tego terenu (ciągi komunikacyjne) sprzyjały migracji sprawców zakłóceń, szczególnie w przypadku przemieszczania się grup młodzieży (często będącej pod wpływem alkoholu) z akademików do pawilonów i z powrotem; mogło to podnosić ryzyko wystąpienia wypadków drogowych
- problematyczna była również kwestia parkowania samochodów przez klientów pawilonów; wykorzystywali do tego miejsca parkingowe dedykowane dla mieszkańców okolicznych bloków, co również rodziło spory

## 3.2 DZIAŁANIA PREWENCYJNE

Do tej pory wysuwano różne propozycje działań, które można by podjąć, by ograniczyć uciążliwość sąsiedztwa pawilonów dla mieszkańców obszaru objętego obecnie prohibicją, gdyby zakaz sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu na tym obszarze miał zostać zniesiony. Propozycje te przedstawione są w tabeli 5:

- ❖ możliwość objęcia pawilonów przy ul. Dekabrystów monitoringiem miejskim

plusy	minusy
nadzór kamer wideo umożliwi szybką reakcję Straży Miejskiej w przypadku zakłócenia porządku publicznego	architektura pawilonów (zakamarki, zakręty) utrudnia założenie kamer o szerokim spektrum widzenia
przykład innego popularnego miejsca spotkań, tzw. „Kwadratów” pokazuje, że obecność monitoringu ma wpływ na ilość przypadków zakłócenia porządku publicznego	skuteczny monitoring wymagałby założenia wielu kamer, co podniosłoby jego koszty

monitoring może zmobilizować właścicieli lokali do zgłaszania zakłóceń porządku w celu uniknięcia starty zezwolenia na sprzedaż alkoholu	przy dużym nagromadzeniu punktów sprzedaży i ludzi trudno byłoby zidentyfikować z którego lokalu wyszły osoby zakłócające porządek publiczny, a zatem który właściciel jest odpowiedzialny
podniesie bezpieczeństwo osób poruszających się po obszarze objętym monitoringiem	problemem jest przede wszystkim hałas, który wynika z obecności dużej ilości ludzi na stosunkowo małym terenie, nawet jeżeli ludzie ci nie zakłócają w sposób szczególnie porządku publicznego
	nie wiadomo, kto miałby ponieść koszty założenia i utrzymania monitoringu

- ❖ możliwość zwiększenia obecności patroli służb porządkowych na terenie obecnie objętym prohibicją

plusy	minusy
zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców bloków usytuowanych na tym obszarze	ograniczone możliwości znaczącego zwiększenia liczby patroli służb porządkowych na tym obszarze
dokładniejsza statystyka zakłóceń porządku publicznego mogąca być podstawą do indywidualnego cofnięcia pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	ograniczone zmniejszenie uciążliwości funkcjonowania placówek gastronomicznych na tym obszarze dla jego mieszkańców związane z faktem, że źródłem uciążliwości jest przede wszystkim hałas będący naturalną konsekwencją obecności tak dużej liczby ludzi na małym obszarze
brak poczucia bezkarności ze strony osób zakłócających porządek publiczny i przekraczających postanowienia Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczących zasad sprzedaży alkoholu	niebezpieczeństwo, że uciążliwe zachowania będą ograniczane tylko w obecności przedstawicieli służb porządkowych i podejmowane po ich odejściu
skuteczniejsze egzekwowanie zakazu spożywania napojów alkoholowych poza miejscem ich sprzedaży	

- ❖ zmiana architektury terenu: odgródzenie bloków mieszkalnych przy ul. Nałkowskiej od pawilonów przy ul. Dekabrystów ekranami dźwiękochłonnymi

plusy	minusy
wyeliminowanie hałasu odbieranego przez mieszkańców bloków przy ul. Nałkowskiej jako jedno z podstawowych źródeł uciążliwości, szczególnie w nocy	stworzenie istotnej bariery komunikacyjnej, dotyczącej w sposób szczególny osób starszych
ograniczenie rozchodzenia się klientów pawilonów przy ul. Dekabrystów po terenie osiedla, w tym placach zabaw i klatkach schodowych	duży koszt inwestycji: nie wiadomo, kto miałby ponieść koszty postawienia i utrzymania ekranów dźwiękochłonnych

- ❖ ograniczenie godzin otwarcia placówek gastronomicznych zlokalizowanych na terenie pawilonów przy ul. Dekabrystów

plusy	minusy
ograniczenie zakłóceń porządku publicznego mających miejsce w nocy, co jest szczególnie uciążliwe dla mieszkańców okolicznych osiedli	ograniczenie swobody gospodarczej
ograniczenie liczby osób przebywających na terenie pawilonów i ul. Dekabrystów w nocy, co jest szczególnie uciążliwym źródłem hałasu	spadek wpływów do budżetu gminy z dodatkowych opłat od obrotu napojami zawierającymi alkohol
brak konieczności ponoszenia kosztów dodatkowych inwestycji w architekturę i infrastrukturę danego obszaru	niejasności prawne dotyczące możliwości ograniczenia przez radę gminy (miasta) godzin otwarcia wybranych punktów sprzedaży alkoholu

## **4. PROHIBICJA W CZĘSTOCHOWIE W REJONIE UL. DEKABRYSTÓW**

Bliskość pawilonów ma zalety dla mieszkańców osiedla (dostępność usług), ale stwarza też problemy dla osób żyjących w bezpośrednio sąsiadujących blokach. Jak zostało wspomniane, Straż Miejska otrzymywała skargi na uciążliwości związane z zakłóceniami porządku. Juwenalia, które odbyły się w 2003 r. są wymieniane jako bezpośrednia przyczyna wprowadzenia zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w rejonie ul. Dekabrystów.

### **4.1 JUWENALIA 2003 R. I ANKIETA WŚRÓD MIESZKAŃCÓW**

W maju 2003 r. w rejonie miasteczka akademickiego odbyły się Juwenalia, którym, według doniesień prasowych, towarzyszyły wyjątkowo rażące zakłócenia porządku publicznego związane z nadmiernym spożyciem alkoholu.

Wówczas też Prezydent Miasta Częstochowy zdecydował o przeprowadzeniu ankiety dotyczącej stałych uciążliwości i zakłóceń porządku publicznego związanych z funkcjonującymi w rejonie ul. Dekabrystów punktami sprzedaży i podawania alkoholu. Ankieta została zaadresowana do mieszkańców tego obszaru, którzy od dłuższego czasu zgłaszali do Urzędu Miasta uwagi dotyczące zakłóceń spokoju i zagrożeń związanych ze spożywaniem i sprzedażą alkoholu w okolicznych punktach handlowych i usługowych. Ankieta została wypełniona przez osoby mieszkające przy ul. Dekabrystów 25-35 i 44, przy ul. Nałkowskiej 3, 7 i 11, przy ul. Kilińskiego 140 a także przy ul. Gwiazdnej i w rejonie miasteczka akademickiego.

Informacje o wynikach ankiety podaje Urząd Miasta na stronie internetowej. Zebrano 509 ankiet. We wszystkich odpowiedziano twierdząco na pytanie o występowanie w rejonie ul. Dekabrystów zachowań zakłócających spokój. Wskazano też na ich dużą częstotliwość. W ankiecie proszono o potwierdzenie, czy występowały m.in. zakłócenia takie jak: głośne zachowanie, bójki i zanieczyszczanie okolicy. Proszono też o odniesienie się do konsekwencji tego typu okoliczności dla mieszkańców pytając o to, czy mają one znaczenie np. dla ciszy nocnej i snu mieszkańców. Niemal jednogłośnie potwierdzono obecność poszczególnych zakłóceń spokoju oraz ich konsekwencji. Szczegółowa informacja o wynikach została podana w Informatorze Urzędu Miasta Częstochowy, czerwiec/lipiec 2003 r., s. 8 (w załączeniu).

W związku z wynikami ankiety i na wniosek mieszkańców dzielnicy Tysiąclecie Rada Miasta z inicjatywy Prezydenta Miasta Tadeusza Wrony uchwaliła zakaz sprzedaży i podawania alkoholu na wybranym obszarze dzielnicy Tysiąclecie.

Z wyników ankiety skorzystano uzasadniając potrzebę wprowadzenia zakazu sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów.

## 4.2 WPROWADZENIE PROHIBICJI

Zakaz sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów został wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 147/XV/2003 z 16 czerwca 2003 r. (wraz z uchwałą doprecyzowującą obszar objęty prohibicją nr 177/XVII/2003 z 25 sierpnia 2003 r.). Korzystając z uprawnień przyznanych przez Ustawę o wychowaniu w trzeźwości i zapobieganiu alkoholizmowi Rada Miasta wprowadziła prohibicję dotyczącą:

- terenu pawilonów przy ul. Dekabrystów nr 25-35
- lokali użytkowych usytuowanych w blokach mieszkalnych przy ul. Kilińskiego 140
- lokali użytkowych usytuowanych w blokach mieszkalnych przy ul. Nałkowskiej 3, 7, 11
- terenu miasteczka akademickiego, ograniczonego ulicami ul. Dekabrystów, ul. Sowińskiego, ul. Skrzyneckiego, ul. Dembińskiego, ul. Armii Krajowej z wyłączeniem ul. Skrzyneckiego i ul. Dembińskiego.



Mapka pokazuje objęty prohibicją obszar dzielnicy Tysiąclecie (źródło: Urząd Miasta)

Uzasadnienie wprowadzenia prohibicji, według treści uchwały Rady Miasta, dotyczyło względów wychowawczych oraz troski o zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na wyszczególnionym obszarze.

Alkohol nie został wycofany z pawilonów przy ul. Dekabrystów natychmiast; niektóre z wydanych pozwoleń (koncesji) miały w momencie podjęcia uchwały jeszcze do trzech lat ważności. Dopiero po upływie tego czasu pozwolenia nie zostały przedłużone.

## 4.3 SPORY WOKÓŁ USTAWY WPROWADZAJĄCEJ PROHIBICJĘ

Na przestrzeni lat obowiązywania „uchwały prohibicyjnej” odbył się szereg spotkań, w trakcie których podjęto próbę wypracowania społecznego kompromisu dotyczącego prohibicji. Spotkania miały kształt debaty, podczas której uczestnicy mogli przedstawić swoją opinię na temat prohibicji.

## 5. KONSULTACJE SPOŁECZNE

W odpowiedzi na napięcie społeczne towarzyszące kwestii prohibicji, Prezydent Miasta Częstochowy zarządził przeprowadzenie konsultacji społecznych, których celem jest poznanie opinii mieszkańców o zakazie sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie objętym uchwałą. Z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych wystąpił Przewodniczący Rady Miasta Częstochowy Marek Balt wraz z grupą pięciu innych radnych z ramienia SLD. Zniesienie prohibicji budzi obawy mieszkańców o zwiększenie liczby i intensywności zakłóceń porządku publicznego w ich sąsiedztwie.

Konsultacje są procesem zbierania różnych opinii i stanowisk oraz stojących za nimi przekonań, które pomogą w poszukiwaniu rozwiązań, które złagodząby negatywne konsekwencje decyzji dla zaangażowanych stron. Decyzję w sprawie utrzymania bądź zniesienia zakazu sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów, podejmie Rada Miasta po zapoznaniu się z zebranymi informacjami.

Proces konsultacji polega na zebraniu opinii wśród wszystkich zainteresowanych stron. Opinie te wraz z rekomendacjami wypracowanymi wspólnie przez wszystkie zaangażowane w proces konsultacji grupy, zostaną przedstawione Radzie Miasta. W oparciu o te materiały oraz opinie ekspertów Radni Miasta Częstochowy podejmą decyzję o utrzymaniu bądź zniesieniu zakazu sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów.

Konsultacje dotyczą uchwały Nr 147/XV/2003 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 czerwca 2003 roku w sprawie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na obszarze obejmującym teren pawilonów przy ul. Dekabrystów od nr 25 do nr 35, ul. Kilińskiego nr 140, lokale użytkowe usytuowane w blokach mieszkalnych przy ul. Nałkowskiej o nr 3, 7, 11 oraz teren miasteczka akademickiego (z późn. zmianami)

Konsultacje społeczne rozpoczęły się 3 września. W pierwszym etapie przeprowadzona została kampania informacyjna skierowana do mieszkańców Częstochowy, dotycząca konsultowanych zagadnień, połączona z dystrybucją ankiet.

Ankieta zawierała dwie opcje do wyboru:

1. Uważam, że zakaz sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie określonym uchwałą Nr 147/XV/2003 Rady Miasta Częstochowy powinien zostać zniesiony.
2. Uważam, że zakaz sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie określonym uchwałą Nr 147/XV/2003 Rady Miasta Częstochowy powinien zostać utrzymany.

Ankiety były dostępne w:

- punkcie informacyjnym Urzędu Miasta Częstochowy,



- siedzibie Biura Inicjatyw Lokalnych i Konsultacji Społecznych
- siedzibie Spółdzielni Mieszkaniowej „Nasza Praca”
- klubie spółdzielczym
- administracji Osiedla "Tysiąclecie-Zachód"
- „lotnych punktach konsultacyjnych”

oraz w postaci elektronicznej na stronie: [www.konsultacje.czestochowa.pl](http://www.konsultacje.czestochowa.pl).

Wyniki ankiety umożliwiły poznanie opinii mieszkańców Częstochowy w rozważanej sprawie.

Przyglądając się wynikom należy wziąć pod uwagę fakt, że ankieta była wypełniana przez wszystkich chętnych, którzy się o niej dowiedzieli. W takiej sytuacji mówimy o autoselekcji uczestników, których zwykle można określić jako bardziej aktywnych i lepiej poinformowanych. Inaczej jest w badaniu sondażowym, gdzie ankietowani są losowani spośród wszystkich mieszkańców, których sprawa dotyczy, a ankieter stara się w sposób skuteczny dotrzeć do wytypowanych osób, stanowiących reprezentację pewnej populacji.

Poniżej publikujemy dane zebrane przez UM w Częstochowie w podziale na rejon oraz sposób zbierania informacji.

Najwięcej opinii zebrano wśród osób w wieku od 18 do 29 lat. W decydującej części opowiedziały się one za zniesieniem zakazu sprzedaży i podawania alkoholu w rejonie ul. Dekabrystów. Z kolei najwięcej zwolenników utrzymania zakazu ma 60 i więcej lat. Szczegółowe informacje na temat rozkładu opinii ze względu na wiek pokazuje tabela 6.

Tabela 6. Opinie za i przeciwko utrzymaniu zakazu w podziale na wiek i sposób zbierania informacji

	za utrzymaniem		za zniesieniem		razem
	papierowa	internetowa	papierowa	internetowa	
18-29	55	42	890	564	1551
30-39	36	13	56	178	283
40-49	46	11	18	34	109
50-59	53	7	45	18	123
60 i więcej	187	11	29	15	242
brak danych	9	4	1	41	55
razem	386	88	1039	850	2363

Uwaga: ankiety, które zawierały błędy lub brakowało w nich informacji zostały pominięte.

Najwięcej ankiet wypełnili mieszkańcy akademików, a w drugiej kolejności mieszkańcy Osiedla Tysiąclecie. W pierwszej grupie przeważa opinia o potrzebie zniesienia prohibicji, w

drugiej o potrzebie jego utrzymania. Szczegółowe informacje o rozkładzie opinii ze względu na miejsce zamieszkania podaje tabela 7.

Tabela 7. Opinie za i przeciwko utrzymaniu zakazu w podziale na rejon Częstochowy i sposób zbierania informacji

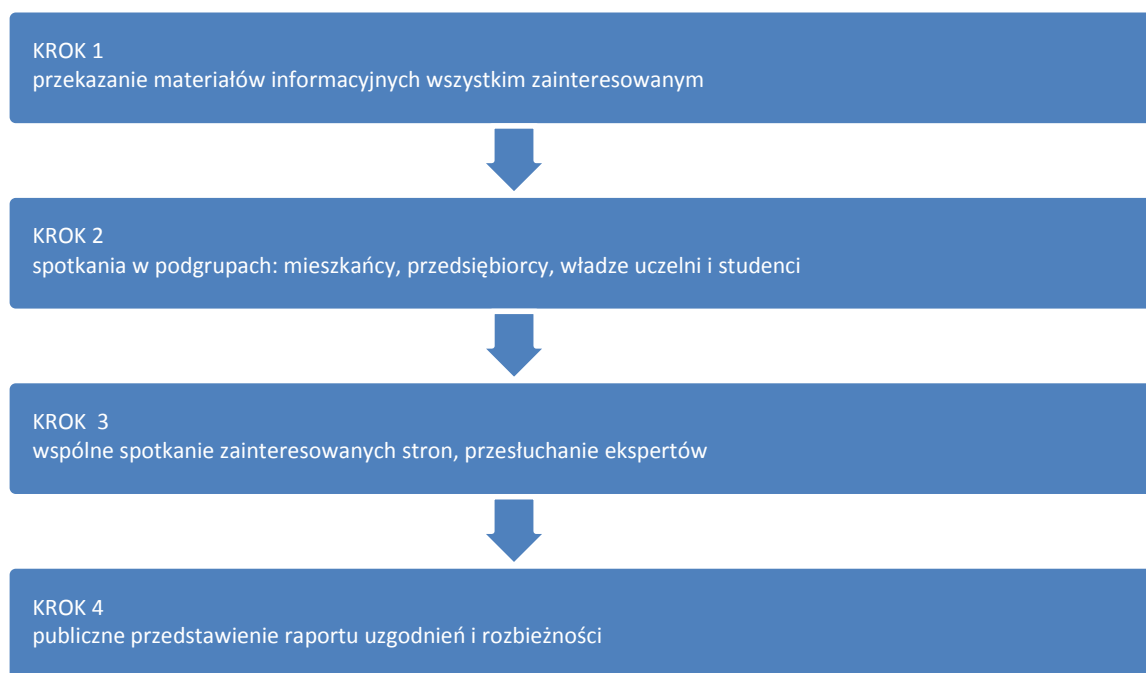
Rejon	za utrzymaniem		za zniesieniem		liczba ankiet w dzielnicach
	papierowa	Internet	papierowa	Internet	
Bleszno	2	1	5	22	30
Częstochówka-Parkitka	0	5	9	44	58
Dźbów	0	0	4	2	6
Gnaszyn-Kawodrza	0	0	0	12	12
Grabówka	0	1	2	17	20
Kiedrzyn	1	0	3	9	13
Lisiniec	0	3	5	12	20
Mirów	0	0	1	7	8
Ostatni Grosz	0	1	3	15	19
Podjasnogórska	4	1	6	7	18
Północ	9	1	26	131	167
Raków	4	0	22	35	61
Stare Miasto	3	1	5	14	23
Stradom	0	3	4	24	31
Śródmieście	6	1	15	33	55
Trzech Wieszców	2	3	3	18	26
Tysiąclecie	319	42	57	204	622
Wrzosowiak	1	3	44	54	102
Wyczerpy-Aniołów	0	0	4	37	41
Zawodzie-Dąbie	1	0	22	34	57
Teren akademików	0	5	697	49	751
Brak informacji o rejonie	35	16	102	70	223
<b>RAZEM</b>	<b>387</b>	<b>87</b>	<b>1039</b>	<b>850</b>	<b>2363</b>

W drugim etapie konsultacji przeprowadzonym wspólnie z zespołem z Centrum Deliberacji Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego odbędą się spotkania ze wszystkimi

bezpośrednio zainteresowanymi tematem zaangażowanymi grupami: mieszkańcami bloków w rejonie objętym uchwałą, studentami i przedsiębiorcami.

Konsultacje będą miały charakter debat. Przed ich rozpoczęciem wszyscy zainteresowani otrzymają materiały informacyjne, które przedstawiają ramy prawne, podstawowe fakty i okoliczności dotyczące dyskutowanej sprawy. Materiały zostaną też zaprezentowane na początku spotkań dyskusyjnych. Poniższy schemat prezentuje przebieg poszczególnych etapów konsultacji.

#### Schemat 1. Proces konsultacji



Nad sprawnym przebiegiem prac poszczególnych grup czuwać będą mediatorzy z Polskiego Instytutu Mediacji i Integracji Społecznej.

Przedstawiciele grup, których bezpośrednio dotyczy decyzja podjęta przez Radę Miasta Częstochowy podczas spotkań wypracują wspólne rekomendacje dla obu możliwych wariantów.

	Możliwe rozwiązania	
	Uchwała 147/XV/2003 pozostaje w mocy	Uchwała 147/XV/2003 zostaje uchylona
	Proponowane rekomendacje	
Urząd Miasta Częstochowy	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Komenda Miejska Policji	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Politechnika Częstochowska	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nasza Praca”	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Przedsiębiorcy z obszaru objętego uchwałą	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Uczelniana Rada Samorządu Studentów Politechniki	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Mieszkańcy ul. Nałkowskiej i ul. Dekabrystów	1. 2. 3.	1. 2. 3.

Zestawienie wszystkich rekomendacji przedstawione zostanie:

- Radnym Miasta Częstochowy,
- Prezydentowi Miasta Częstochowy,
- Komendantowi Miejskiemu Policji,
- Władzom Politechniki Częstochowskiej,
- Prezesowi Spółdzielni Mieszkaniowej "Nasza Praca",
- Radzie Dzielnicy Tysiąclecie,
- członkom Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Częstochowy

podczas spotkania, **które odbędzie się 14 grudnia 2011 r.** o godzinie 17.30 w sali sesyjnej Urzędu Miasta Częstochowy przy ul. Śląskiej 11/13.

Załącznik 1. Pismo PARPA;

Załącznik 2. Wyniki ankiety z 2003 r.

Załącznik 3. Ankieta konsultacyjna "Prohibicja na Dekabrystów?";

Załącznik 4. Karta informacyjna: zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;

Załącznik 5. Monitoring miejski;

Załącznik 6. Stan bezpieczeństwa na terenie miasta.