

Ewolucja regulacji prawnych dotyczących podaży alkoholu w Polsce w latach 1982–2005

Evolution of legal regulations concerning the alcohol supply in Poland from 1982 to 2005

Grażyna Świątkiewicz, Łukasz Wieczorek

Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa

Abstract – The study focuses on an analysis of evolution of legal regulations concerning the alcohol supply in Poland from 1982 to 2005.

The findings presented here are situated within a broader project entitled “Evaluation of policy on psychoactive substances in Poland”. They include a description of law regulations and the socio-economic context of changes in legal rulings on the alcohol supply. The law on up-bringing in sobriety and counteracting alcoholism passed by parliament in 1982 and which has been amended several times until 2005 served as the starting point for the analysis. Regulations which in original version of this act constituted instruments of limiting alcohol availability have been amended the most frequently. The analysis covers legislative regulations of the alcohol supply in Poland from 1982 to 2005, publications on public debate on alcohol problem in Poland from 1980 to 2005, as well as data and studies on the socio-economic conditions in Poland from 1980 to 2005.

The process of liberalization impacting the law on up-bringing in sobriety has started only few months after its coming into force. A particular acceleration of this process can be observed from the beginning of the 1990s. New more and more liberal regulations did not encounter resistance from public health lobby because public health advocates did not have the same political support as the alcohol industry lobby.

Key words: supply, alcohol, policy, legislation

Streszczenie – Celem pracy była analiza ewolucji regulacji prawnych dotyczących podaży alkoholu w Polsce w latach 1982–2005. Artykuł opisuje rezultaty pracy stanowiącej jeden z elementów szerszego projektu badawczego pt. „Ewaluacja polityki wobec substancji psychoaktywnych w Polsce”. W artykule opisane są rezultaty analiz dotyczących regulacji legislacyjnych i uwarunkowań zmian wprowadzanych do tych regulacji w obszarze ograniczania podaży alkoholu. Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz była uchwalona w 1982 roku ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która do roku 2005 była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany najczęściej dotyczyły regulacji, które w pierwotnej wersji ustawy stanowiły instrumenty ograniczania podaży alkoholu. W analizie wykorzystano: akty legislacyjne dotyczące podaży alkoholu w Polsce w latach 1982–2005, literaturę dotyczącą społecznej debaty na temat alkoholu w Polsce w latach 1980–2005, dane i opracowania na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce w latach 1980–2005.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że proces liberalizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości rozpoczął się zaledwie kilka miesięcy po jej wejściu w życie. Szczególnego przyspieszenia nabral od początku lat 1990. Wprowadzane regulacje liberalizujące handel alkoholem nie natrafiły na opór, bo lobby reprezentujące interesy zdrowia publicznego nie dysponowało poparciem politycznym. Poparcie takie udało się uzyskać lobby reprezentującemu interesy przemysłu alkoholowego.

Słowa kluczowe: podaż, alkohol, polityka, ustawodawstwo

WPROWADZENIE

Niniejszy artykuł opisuje rezultaty pracy stanowiącej jeden z elementów szerszego projektu badawczego pt. „Ewaluacja polityki wobec substancji psychoaktywnych w Polsce” – wyniki analiz regulacji legislacyjnych i uwarunkowań zmian wprowadzanych do tych regulacji w obszarze ograniczania podaży alkoholu. Te ostatnie decydują o poziomie dostępności alkoholu dla potencjalnego konsumenta. To, że strategia ograniczania zarówno fizycznej, jak i ekonomicznej dostępności alkoholu powoduje zmniejszanie ogólnego poziomu spożycia zostało potwierdzone w wielu badaniach. Wśród instrumentów ograniczania podaży, które wpływają na zmniejszenie ogólnej konsumpcji wymienia się: ceny alkoholu, państwowy monopol na handel alkoholem, zakaz sprzedaży nieletnim, ograniczenie godzin sprzedaży i liczby punktów sprzedaży. Stosunkowo najslabiej jest udowodniony związek między zakazem reklamy alkoholu a poziomem konsumpcji (1).

Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz była uchwalona w 1982 roku ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, do roku 2005 wielokrotnie nowelizowana. Zmiany najczęściej dotyczyły regulacji, które w pierwotnej wersji ustawy stanowiły instrumenty ograniczania podaży alkoholu. Celem pracy była analiza ewolucji regulacji prawnych odnoszących się do podaży alkoholu w Polsce w latach 1982–2005. W analizie wykorzystano:

- Akty legislacyjne związane z podażą alkoholu w Polsce w latach 1982–2005.
- Literaturę dotyczącą społecznej debaty na temat alkoholu w Polsce w latach 1980–2005.
- Dane i opracowania na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce w latach 1980–2005.

LATA OSIEMDZIESIĄTE

Kontekst społeczno-polityczny

Początek lat osiemdziesiątych minionego stulecia był w Polsce okresem, kiedy o wielu wcześniej skrywanych problemach społecznych zaczęto publicznie dyskutować. Od chwili zarejestrowania w listopadzie 1980 roku „Solidarności” mieliśmy do czynienia z festiwalem wolności słowa. W okresie legalnego działania „Solidarności” problem pijaństwa i alkoholizmu stał się tematem licznych artykułów

prasowych, debat radiowych i telewizyjnych (2, 3). Władze obwiniane były o celowe rozpijanie społeczeństwa, o ratowanie wątego budżetu państwa dochodami ze sprzedaży alkoholu, kosztem zdrowia publicznego. Powstrzymywanie się od picia alkoholu nabrało w wielu okolicznościach rangi zachowania politycznego, stało się niemal aktem patriotyzmu, podczas akcji protestacyjnych dobrowolnie godzono się na prohibicję (4). W krótkim czasie kwestia alkoholu zyskała rangę jednego z najważniejszych problemów społecznych. Do końca lat osiemdziesiątych znajdowało to odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej (5–9).

Postulaty kompleksowej polityki wobec alkoholu pojawiały się już wcześniej. Ważną rolę odegrała tu opublikowana w 1968 roku książka Andrzeja Święcickiego „Alkohol: zagadnienia polityki społecznej” (10). W latach siedemdziesiątych pojawiło się kilka istotnych publikacji i ekspertyz, których autorzy podjęli trud diagnozy problemu pijaństwa w Polsce, a także próbowali poszukiwać strategii jego ograniczania (11–16). Kwestią tą zajmował się także Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000” (17, 18). Już w 1975 roku, w okresie kiedy publicznie o alkoholu jeszcze nie dyskutowano, na polecenie Stałej Komisji Rady Ministrów do spraw Walki z Alkoholizmem zespół ekspertów rozpoczął prace nad przygotowaniem raportu na temat zagadnień związanych z alkoholem w Polsce. Początkowo wyniki pracy ekspertów ukazały się w postaci opracowania przeznaczanego do użytku wewnętrznego, dopiero w 1981 roku został opublikowany „Raport o problemach polityki w zakresie alkoholu” (19). Autorzy raportu krytycznie oceniali dotychczasową politykę państwa oraz postulowali potrzebę opracowania kompleksowego aktu prawnego, który ograniczałby zarówno fizyczną, jak i ekonomiczną dostępność alkoholu, a także regulował zasady wspomagania ruchów społecznych zajmujących się zapobieganiem alkoholizmowi. Raport dowodził, że leczenie alkoholowe oparte na przymusie leczenia nie jest efektywne (19).

W tamtym okresie w skład lobby prozdrowotnego, oprócz wymienionego wyżej środowiska badaczy (ekspertów), wchodził również przedstawiciele lecznictwa odwykowego. Środowisko to upatrywało przyczyn uzależnienia od alkoholu w szerokich uwarunkowaniach środowiskowych (20, 21).

Jak wiadomo, w grudniu 1981 roku, po kilkunastu miesiącach legalnego funkcjonowania, „Solidarność” została zdelegalizowana i wprowadzono stan wojenny. Władza obwiniana za problemy gospodarcze kraju i za intencjonalne rozpijanie społeczeństwa poszukiwała społecznej legitymizacji. Miało to wpływ na uchwalenie przez Sejm w 1982 roku ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (22). Był to dokument nakładający na rozmaite organy państwowe szereg zobowiązań do działań ograniczających rozpowszechnienie problemów alkoholowych, regulujący dostępność alkoholu, jak również stwarzający ramy prawne dla budowania nowoczesnego systemu lecznictwa odwykowego (22). Uchwalenie ustawy było dla ówczesnych władz rodzajem manifestacji woli rozwiązywania ważnych kwestii społecznych. Mimo stanu wojennego, ustawa miała kształt niemal identyczny jak projekt stworzony w okresie legalnego działania „Solidarności”. Zawarte w niej regulacje były zgodne z duchem tzw. psychiatrii humanistycznej,

która źródeł problemów jednostki poszukiwała w szeroko pojmowanym środowisku. Uchwalenie ustawy to komunikat, że władze państwowe przyłączają się do grona ludzi zatroskanych zjawiskiem „pijaństwa” w Polsce (23). Ustawa opierała się na tzw. skandynawskim modelu polityki wobec alkoholu i w sposób kompleksowy regulowała takie kwestie, jak profilaktyka, podaż i leczenie (24, 25).

Ustawowe regulacje dotyczące podaży alkoholu

W porównaniu z ustawą o zwalczaniu alkoholizmu z 10 grudnia 1959 roku (26), ustawa o wychowaniu w trzeźwości z 1982 roku jest dokumentem znacznie bardziej uporządkowanym, podzielonym na działy, w których reguluje się w sposób jasny i przejrzysty kwestie związane z profilaktyką, podażą i leczeniem. Na marginesie warto przypomnieć, że wprowadziła ona zasadę dobrowolności leczenia, co w istotny sposób zmieniło w kolejnych latach model leczenia odwykowego (27).

Sam fakt uchwalenia ustawy w tak politycznie i ekonomicznie trudnym okresie miał wymiar symboliczny. Dodatkową symboliczną oznaką traktowania kwestii alkoholu jako priorytetu politycznego było powołanie Komisji ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi i ulokowanie jej na szczycie Rady Ministrów (art. 3), z wicepremierem jako przewodniczącym. Na Radę Ministrów nałożono obowiązek przygotowywania corocznego planu sprzedaży, który powinien uwzględniać sukcesywne zmniejszanie poziomu spożycia alkoholu i kształtowanie korzystnej struktury spożycia (art. 8).

Dodatkowym instrumentem kontroli dystrybucji alkoholu było zobowiązanie ministra handlu wewnętrznego do wyznaczenia jednego dla całego kraju przedsiębiorstwa do obrotu napojami alkoholowymi, przeznaczonymi do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 9.1, 3). Powołane przez MHW przedsiębiorstwo PONAL było więc całkowitym monopolistą (27). Wcześniej dystrybucję i produkcję napojów alkoholowych wprawdzie kontrolowało państwo, ale w mniejszym stopniu. Produkcją napojów spirytusowych zajmowało się Przedsiębiorstwo Przemysłu Spirytusowego „Polmos”, w skład którego wchodziło kilkanaście działających na własny rachunek zakładów. Wino i piwo były produkowane przez oddzielne jednostki gospodarcze (19, 28).

Oprócz zwiększonego zakresu monopolizacji dystrybucji, ustawa wzmocniła instrumenty ograniczające fizyczną dostępność alkoholu. Najważniejszym z nich było nałożenie na Radę Ministrów obowiązku corocznego określania liczby punktów sprzedaży wszystkich rodzajów napojów alkoholowych dla całego kraju. Na poziomie województw liczbę punktów sprzedaży alkoholu definiowano w relacji do liczby mieszkańców (art. 12.1, 2). Wojewodzie wydającemu pozwolenie na handel alkoholem nie wolno było przekraczać określonego centralnie limitu punktów sprzedaży. Przy wydawaniu zezwoleń wojewoda był zobowiązany do konsultacji z organizacjami społecznymi (art. 18.1). Kolejnym instrumentem ograniczania fizycznej dostępności alkoholu był zakaz handlu w godzinach 6–13 (art. 14.1).

I wreszcie ustawa precyzowała, w jakich miejscach spożywanie i sprzedawanie napojów alkoholowych jest zakazane.

Ustawodawca zastosował również dodatkowe instrumenty ekonomiczne, wspomagające ograniczanie dostępności alkoholu. Pierwszy z nich to zasada, że ceny alkoholu (szczególnie powyżej 18%) powinny wyprzedzać wzrost dochodów ludności (art. 10.1). Dodatkowo wprowadzono ograniczenie zysków i profitów lokali gastronomicznych handlujących alkoholem poprzez ustanowienie maksymalnej 25% marży na sprzedaż oraz zakaz włączania wpływów pieniężnych ze sprzedaży alkoholu w szacowanie wyników działalności przedsiębiorstwa i poszczególnych pracowników (art. 10.2, 4).

Ustawa zakazywała reklamy alkoholu (art. 13.3). Podtrzymywała też zakaz sprzedaży alkoholu osobom nietrzeźwym i osobom poniżej 18 roku życia. Nowością było to, iż ustawa z 1982 roku jasno stanowiła, że napoje poniżej 4,5% również nie mogą być sprzedawane osobom niepełnoletnim (art. 15).

Jak wynika z powyższej analizy, w ustawie z 1982 roku ograniczanie fizycznej i ekonomicznej dostępności alkoholu uznano za ważne elementy polityki wobec alkoholu. Przyjęte rozwiązania zmierzały do wyeliminowania prywatnych interesów gospodarczych z przemysłu alkoholowego (29). Twórcy ustawy opierali się na doświadczeniach skandynawskich, z których wynikało, że strategia taka zmniejsza ogólne spożycie alkoholu, a w konsekwencji – liczbę społecznych i zdrowotnych problemów związanych z jego używaniem (30). Warto podkreślić, że skuteczne ograniczanie ogólnego spożycia alkoholu stoi w sprzeczności z interesami przemysłu alkoholowego, często bowiem oznacza mniejszą sprzedaż i mniejsze dochody.

Pierwsza nowelizacja

Po przyjęciu ustawy przez Sejm, pozostawiono ponad pół roku na opracowanie przepisów wykonawczych przez wskazane przez nią resorty. Formalnie ustawa weszła więc w życie 13 maja 1983 roku. Był to czas społecznego marazmu i apatii spowodowanej trwającym stanem wojennym. Był to również czas głębokiego kryzysu gospodarczego. Od stycznia 1982 r. trwał proces wdrażania przygotowanego w 1981 r. planu reformy gospodarczej. Reforma proponowała odejście od dyrektywnego planowania centralnego, wprowadzając sporo regulacji wolnorynkowych. Zmiany w systemie ekonomicznym nie przynosiły jednak korzystnych zmian w gospodarce, a ich skutkiem ubocznym była wzrastająca z każdym rokiem inflacja (31, 32).

Ustawowe zapisy istotnie zmniejszyły potencjalne zyski przemysłu alkoholowego. A dochody ze sprzedaży alkoholu były bardzo potrzebne do zasilenia budżetu państwa i stabilizacji rynku wewnętrznego, na którym brakowało wielu towarów. Zaraz po wejściu ustawy w życie, wobec groźby dalszego spadku dochodów, środowiska związane z przemysłem alkoholowym zaczęły energicznie lobbować w Sejmie za liberalizacją jej rygorystycznych zapisów (28).

W okresie stanu wojennego problem alkoholizmu uzyskał dodatkowy wymiar polityczny. Odbywająca się pod parasolem Kościoła walka opozycji o otóżwienie narodu była pretekstem dla przypominania społeczeństwu zdelegalizowanej „Solidarności”. Towarzystwo Trzeźwości organizowało pikiety sklepów monopolowych każdego 20 sierpnia – w rocznicę „cudu nad Wisłą”. Pikietujący posługiwali się liternictwem solidarnościowym, przemycali hasła o politycznym kontekście (33, 34). Środowiska opozycyjne utrzymywały widoczność kwestii alkoholowej, traktując ją jako instrument walki z władzą. Wprawdzie krytykowano rządzących za zbyt opieszale wdrażanie przepisów ustawy z 1982 roku, ale nie poszukiwano innych sojuszników idei w niej zawartych (35).

W rezultacie finansowych problemów państwa i nacisków lobby proalkoholowego, już po roku od wejścia w życie ustawa została znowelizowana (27).

Nowelizacja z lipca 1984 roku (36) dotyczyła artykułów, z których każdy miał w założeniu ograniczać dostępność alkoholu.

- Zrezygnowano z zapisu wyznaczającego jednego na poziomie kraju przedsiębiorstwa zajmującego się dystrybucją alkoholu. Tym samym, po krótkim funkcjonowaniu został zlikwidowany PONAL. W nowym zapisie minister handlu wewnętrznego, zamiast jednego przedsiębiorstwa, mógł wyznaczyć więcej podmiotów zajmujących się dystrybucją, obrotem i zbytem alkoholu. Poprawka nie definiowała jak wielu (art. 9).
- Rada Ministrów miała nadal zajmować się ustalaniem liczby punktów sprzedaży, jednak spod jej kontroli usunięto napoje zawierające mniej niż 4,5% czystego alkoholu, dla których obowiązek określania liczby punktów sprzedaży przesunięto na szczebel wojewódzkich rad narodowych (art. 12).
- Wprowadzono wyjątki od zasady zakazu sprzedaży w godzinach 6–13. Wojewódzkie rady narodowe mogły odtąd decydować o godzinach sprzedaży napojów poniżej 4,5% alkoholu, a ministrowie handlu wewnętrznego i handlu zagranicznego uzyskali przywilej wyznaczania godzin sprzedaży alkoholu za waluty wymienialne (art. 14).

Pierwsza uchwalona w 1984 roku nowelizacja rozpoczęła proces demontażu kluczowych regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Druqa nowelizacja

Zapoczątkowana w 1982 roku reforma gospodarcza zakładała, że po dwu–trzytletnim okresie przejściowym nowy system gospodarczy zostanie w pełni wdrożony, a sytuacja gospodarcza zauważalnie poprawi się. W interesie gospodarczym państwa było maksymalizowanie dochodów ze wszystkich sektorów gospodarki. Zwiększenie zysków z produkcji i sprzedaży alkoholu było potencjalnie łatwiejsze niż w wielu innych dziedzinach gospodarczych. Jak wynika z raportu „Polmosu” dysponował on nowoczesną bazą produkcyjną zdolną do dynamicznego zwiększania poziomu produkcji (28).

W 1987 roku ustawa o wychowaniu w trzeźwości była nowelizowana po raz drugi (37). Tym razem nowela dotyczyła tylko jednej kwestii. W 1982 r. uchwalono, że Komisja ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi jest organem działającym przy Radzie Ministrów, a jej przewodniczącego w randze wicepremiera i członków powołuje premier (art. 3). Zapis miał wymowę symboliczną i nadawał kwestii alkoholowej priorytet polityczny. Nowelizacja sytuuje komisję na szczeblu Ministerstwa Zdrowia, a co za tym idzie – już nie premier, ale minister zdrowia miał powoływać jej przewodniczącego i członków. Zmiana z 1987 roku miała także wymowę symboliczną, była komunikatem, że problem alkoholowy utracił priorytet polityczny – z problemu międzyresortowego stał się ponownie własnością resortu zdrowia.

Trzecia i czwarta nowelizacja

Przez całe lata osiemdziesiąte borykano się z nieudanymi próbami poprawy wciąż bardzo niewydajnej gospodarki. Dla społeczeństwa było to wyraźnie odczuwalne na rynku dóbr konsumpcyjnych i wzmacniało negatywne nastroje społeczne. W 1987 roku powołano nowy rząd, którego zadaniem było wdrożenie tzw. drugiego etapu reformy gospodarczej. Główną ideą drugiego etapu było odejście od strategii „małych kroków” i zastąpienie jej bardziej radykalnymi instrumentami zmiany. W latach 1987–1988 poprzez ustawy i rozporządzenia próbowano odchodzić od gospodarki centralnie sterowanej, wprowadzając coraz więcej regulacji wolnorynkowych. Reformą objęto system bankowy, centrum gospodarcze, prawo celne i zasady funkcjonowania pojedynczych przedsiębiorstw. Nowe rozwiązania nie zyskały społecznej akceptacji (38). Przeprowadzona w lutym 1988 roku reforma cenowa, która wprowadzała największe od 1982 roku podwyżki, spowodowała falę protestów i strajków na tle płacowym, mimo że przewidywała osłonę w postaci rekompensat wypłacanych pracownikom.

Kwestia alkoholu zeszała na dalszy plan, także wśród przedstawicieli opozycji, dla których głównym problemem była reanimacja zamierającej „Solidarności” oraz poszukiwanie strategii wymuszenia na władzy demokratyzacji systemu. Nie było osób ani grup zainteresowanych wprowadzanymi reformami gospodarczymi – czuwaniem nad tym, aby w ich toku alkohol, ze względu na swoje psychoaktywne właściwości, nie został potraktowany jak zwykły towar. Uchwalona w 1988 roku ustawa o działalności gospodarczej (39), której celem było uproszczenie procedur otrzymywania przez prywatnych przedsiębiorców koncesji na wytwarzanie różnych produktów, w konsekwencji wymienia wśród nich wódkę. Ustawa ta otwierała perspektywy dla prywatyzacji produkcji napojów spirytusowych i dawała pełną swobodę producentom wina i piwa, nie potrzebowali oni bowiem koncesji na wytwarzanie tych trunków.

Brzemienne w skutki było wydane 30 grudnia 1988 roku przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą rozporządzenie „w sprawie wykazu towarów

i usług, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji” (40). Wśród towarów eksportowanych rozporządzenie wymienia spirytus i wyroby spirytusowe oraz wódki gatunkowe, jednocześnie pomija spirytus i inne wyroby alkoholowe wśród towarów, na które koncesja jest potrzebna przy imporcie. W nowych przepisach wprowadzono podział na handlowy i niehandlowy obrót wyrobami alkoholowymi. Obrót handlowy został zdefiniowany jako związany z prowadzeniem zarejestrowanej działalności gospodarczej. Przepisy nie określały górnej granicy ilości alkoholu, który może być klasyfikowany jako obrót niehandlowy (41, 42). Stworzyło to możliwość prawną dla prywatnego importu zarówno przez liczne, nowo zakładane po wprowadzeniu nowych przepisów spółki, jak i przez pojedyncze osoby deklarujące na granicy wwóz alkoholu do konsumpcji własnej (obróć niehandlowy).

30 maja 1989 roku, po raz ostatni przed rozpoczęciem polskiej transformacji ustrojowej, uchwalono jeszcze jedną nowelizację ustawy (43). Przypisany pierwotnie Radzie Ministrów obowiązek corocznego ustalania planu sprzedaży alkoholu powierzono ministrowi rynku wewnętrznego (art. 8.1, art. 12.1). Ta ostatnia zmiana miała miejsce miesiąc po zakończeniu obrad okrągłego stołu (6 luty – 5 kwietnia 1989 r.) i kilka dni przed wyborami do tzw. Sejmu „kontraktowego” (4 czerwca 1989 r.).

Od stycznia tego roku trwał proces wwożenia do Polski milionów litrów spirytusu. Wkrótce importem alkoholu zaczęły się zajmować dziesiątki spółek i przedsiębiorstw. Równolegle coraz więcej alkoholu wwożono w ramach obrotu niehandlowego. O tym, czy import był traktowany jako tzw. „obróć niehandlowy”, decydowały ustne oświadczenia indywidualnych importerów. Istotnym impulsem do rozpowszechniania się importu indywidualnego było ustanowienie przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą oddzielnych stawek celnych w niehandlowym obrocie towarowym. Opłata celna dla spirytusu wynosiła 1000 złotych za litr, co przy ówczesnych cenach alkoholu w Polsce było stawką bardzo niską (41). Celnicy dawali wiarę oświadczeniom, że przewożone przez granicę setki litrów alkoholu są sprowadzane do konsumpcji własnej. Ten na wpół legalny import, nazwany w doniesieniach medialnych „afērą schnapsgate”, był kontynuowany jeszcze w roku 1990. Brak jasno sformułowanych, spójnych przepisów istotnie ograniczał możliwość wyciągnięcia prawnych konsekwencji, nawet wobec największych indywidualnych importerów alkoholu (29, 42). Szczególne nasilenie prywatnego importu alkoholu obserwowano od sierpnia 1989 roku, kiedy w ramach kontynuacji reform gospodarczych rząd Rakowskiego wprowadził ceny wolnorynkowe na produkty żywnościowe. Zakup alkoholu poza granicami Polski ułatwiała wprowadzona wcześniej (15 marca 1989 r.) legalizacja obrotu dewizami, które można było kupować w szybko rosnącej sieci kantorów. Z opublikowanego w 1990 roku raportu NIK wynikało, że przez półtora roku prywatni importerzy sprowadzili do kraju ponad 30 milionów litrów czystego alkoholu, co spowodowało ogromne straty budżetu państwa. Biliony złotych trafiły w ręce prywatnych przedsiębiorców, którzy już na starcie transformacji ustrojowej stanowili potężne lobby (42, 44).

LATA DZIEWIĘĆDZIESIĄTE

Kontekst społeczno-polityczny

Wprowadzany od początku 1990 roku tzw. pakiet stabilizacyjny, opracowany i wdrażany przez Leszka Balcerowicza, jak również wszystkie poczynania rządu Mazowieckiego przyjmowane były z entuzjazmem przez *mass media*, które niejako transmitowały intencje władz do społeczeństwa. Media odegrały też istotną rolę w propagowaniu nowych wartości, wśród których wysoką pozycję zajmowała wolność, w tym pojęcie „wolny rynek” (3).

Wolny rynek istotnie odmienił poglądy na kwestie ograniczania dostępu do alkoholu. Od momentu rozpoczęcia reform społeczno-gospodarczych rosła liczba zwolenników wolnego rynku również dla napojów alkoholowych. Diametralnie zmienił się ton artykułów prasowych i wielu wystąpień telewizyjnych. Znikła gdzieś troska o zdrowie publiczne i jego zagrożenie przy wzroście spożycia alkoholu. Kwestia alkoholu coraz częściej pojawiała się w mediach albo w kontekście chłodnej analizy ekonomicznej, albo w kontekście afer korupcyjnych (2, 29, 45).

Wolny handel otworzył nowe horyzonty. Polska stała się lukratywnym rynkiem zbytu, również dla zachodnich producentów alkoholu, szczególnie piwa. W pierwszym okresie zmiany gospodarczej obowiązujące w kraju przepisy celne i podatkowe nie były dostosowane do nowej sytuacji. Luki w prawie celnym i podatkowym były skrupulatnie wykorzystywane przez krajowych i zagranicznych przedsiębiorców (46).

Od początku transformacji Sejm intensywnie pracował nad dostosowywaniem uregulowań legislacyjnych do nowej sytuacji ustrojowo-gospodarczej. Bardzo szybko, bo już w 1990 roku okazało się, że nowa polityka gospodarcza jest bardzo kosztowna społecznie. Na mapie problemów społecznych pojawiły się nieznanie wcześniej zjawiska. W trzecim kwartale tegoż roku odnotowano 1 300 000 bezrobotnych (7% czynnych zawodowo), wzrost obszarów ubóstwa o ponad 20% w porównaniu z rokiem 1988 i ponad 45% wzrost przestępczości (47). Ogół społeczeństwa odczuwał skutki obniżania się stopy życiowej. W konfrontacji z realnymi regułami wolnego rynku szybko topniał entuzjazm i poziom akceptacji społeczeństwa dla kuracji zaaplikowanej gospodarce przez nową ekipę. Od wiosny zaczęły pojawiać się protesty różnych grup społecznych.

Dwie pierwsze nowelizacje

O dużych wpływach grupy zainteresowanej produkcją alkoholu i jego handlem świadczy to, że zarzucony poważnymi problemami społeczno-gospodarczymi Sejm już w maju 1990 roku podjął debatę nad nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z przyjętą nowelizacją kompetencje ustalania liczby punktów sprzedaży alkoholu zostały przekazane ze

szczebla wojewody na szczebel gminy (48). Odtąd już nie wojewoda, ale wójt lub burmistrz ustalał tę liczbę na poziomie własnej gminy (art. 18.1). Utrzymano wprawdzie wymóg przestrzegania tzw. limitów wojewódzkich, obliczanych na podstawie liczby ludności, w praktyce jednak ta zmiana stwarzała możliwość ich przekraczania. Trudno było bowiem koordynować decyzje podejmowane na poziomie małych jednostek terytorialnych, których każde województwo posiadało dziesiątki. Już w następnym roku, 1991, odnotowano znaczne rozszerzenie sieci placówek sprzedaży alkoholu (49).

W lipcu 1990 roku ustawa o wychowaniu w trzeźwości była ponownie przedmiotem sejmowych obrad. Parlament uchylił zakaz sprzedaży i podawania alkoholu w godzinach od 6 do 13 (art. 14.1), zniósł górny limit 25% marży pobieranej od sprzedaży alkoholu w zakładach gastronomicznych (art. 10.2). Trzecia zmiana dotyczyła obrotu napojami alkoholowymi, którym wcześniej mogły się zajmować wyznaczone przedsiębiorstwa państwowe. Obrotem napojami alkoholowymi mogły zajmować się wszelkie podmioty, które uzyskały zezwolenie ministra rynku wewnętrznego (art. 9.1) (50).

Czynniki umożliwiające kolejne zmiany

Obie nowelizacje z 1990 roku to kontynuacja zmian zapoczątkowanych w latach 1980., ich celem było umożliwienie producentom alkoholu funkcjonowanie na rynku na zasadach, jakie obowiązywały producentów innych towarów. Uchwalenie tych zmian nie napotkało na opór, w tamtym czasie nie istniało bowiem żadne środowisko, które można by nazwać „lobby przeciwalkoholowym”. Obronę uregulowań ustawy o wychowaniu w trzeźwości dodatkowo utrudniał fakt, że była ona uchwalona w epoce socjalizmu, na dodatek w okresie trwania stanu wojennego. Założone przez Janusza Rewińskiego, znanego aktora kabaretowego, stowarzyszenie Skauci Piwni, promujące walory piwa i kulturalny styl picia w pubach, bezlitośnie wyszydzało przepisy tej ustawy. Już w grudniu 1990 roku została sądownie zarejestrowana Polska Partia Przyjaciół Piwa (PPPP), która szybko uzyskała dużą widoczność i sympatię społeczną (51). Początkowo powstanie partii traktowane było jako żart, jednak w wyborach parlamentarnych w 1991 roku, w których wzięło udział dziesiątki małych ugrupowań partyjnych, PPPP (z numerem 63) wprowadziła do parlamentu aż 16 posłów; część z nich utworzyła klub poselski Polski Program Liberalny. Do Sejmu dostali się przedsiębiorcy, którzy w kampanii wyborczej reklamowali się jako ludzie szczególnie wiarygodni – „udowodnili, że odnieśli sukces finansowy, mają pieniądze i nie potrzebują dorabiać się na działalności politycznej, potrafią tworzyć miejsca pracy, co poprawi sytuację w kraju” (52). Słowem, uosabiali często w tamtym czasie kreowanego w mediach bohatera początku transformacji.

Wybory w 1991 roku, które miały zamknąć epokę Sejmu „kontraktowego”, były okazją do zmiany sceny politycznej i ulokowania w parlamencie ludzi dbających

o interesy wzrastającej grupy prywatnych przedsiębiorców. Będą oni mieli istotny wkład w kolejne nowelizacje ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W kwietniu tego samego 1991 roku minister zdrowia powołał swojego pełnomocnika ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Pełnomocnikowi powierzono zadanie inicjowania i koordynowania działań związanych z zapobieganiem problemom alkoholowym, prowadzonych w obrębie systemu ochrony zdrowia. Wśród szeregu zadań szczegółowych znalazło się także „inicjowanie i prowadzenie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi służącymi rozwiązywaniu problemów alkoholowych”. Zadanie to czyniło z pełnomocnika stronę w ewentualnych sejmowych debatach na temat alkoholowych regulacji prawnych.

W 1991 roku, w ramach porządkowania budżetu, zlikwidowano fundusz alkoholowy. W ustawie o wychowaniu w trzeźwości zapis o przeznaczaniu na zadania związane z ograniczaniem problemów alkoholowych do 3% wartości sprzedaży napojów alkoholowych w skali roku nie został jednak zmieniony. W praktyce, od tej pory tylko Ministerstwo Zdrowia dysponowało centralnie przyznawanymi środkami finansowymi na te zadania. Pozostałe organy administracji miały wykonywać przypisane im zadania ze środków własnych, co spowodowało zaniechanie ich realizacji (49).

Nowelizacja z kwietnia 1993 roku

W 1993 roku, zanim Sejm rozpatrzył kolejną propozycję nowelizacji ustawy z 1982 roku, na polskim rynku alkoholowym zaistniały istotne zmiany. Zmienił się wizerunek piwa kojarzonego z obskurnymi budkami z wcześniejszych dekad. Wprawdzie prawnie reklama alkoholu była w Polsce zakazana, jednak od 1992 roku zaczęły się ukazywać reklamy piwa umieszczane w czasopiśmie, a niedługo potem na billboardach. Zakaz reklamy alkoholu omijano dzięki pomysłowi podawania na nośnikach reklamy, pisanej bardzo drobnym drukiem, informacji „piwo bezalkoholowe”. Wiele z tych reklam było adresowanych do młodzieży i kobiet, pokazywało picie piwa w kontekście wspólnej rozrywki świetnie ubranych, zadowolonych z życia i bardzo atrakcyjnych młodych kobiet i mężczyzn. Przemysł potrzebował swobody reklamy, a jego przedstawiciele w styczniu 1993 roku założyli Koalicję Wolnego Słowa, której celem była walka z ustawowym lub administracyjnym ingerowaniem w swobodę informowania klienta przez reklamę i promocję. Koalicja sprzeciwiała się zakazowi reklamowania alkoholu (53).

Na pięć zmierzających do dalszej liberalizacji podaży alkoholu poprawek, ostatecznie Sejm trzy przyjął, a dwie odrzucił. Jedna z trzech przyjętych poprawek miała w stosunku do oryginalnych zapisów ustawy charakter rewolucyjny. Chodzi o przekazanie na poziom gminy obowiązku corocznego ustalania liczby punktów sprzedaży napojów o zawartości alkoholu powyżej 4,5%, z wyjątkiem piwa (art. 12.1). Była to kolejna zmiana zapisu, który stanowił trzon kontroli państwa nad fizyczną dostępnością alkoholu. Nowelizacja z 1993 r. praktycznie zniosła tę kontrolę (54). Wprowadzony dopisek „z wyjątkiem piwa” spowodował, że liczba punktów sprzedaży piwa wzrosła lawinowo. Na rynku zaczęło dominować piwo

o dużej zawartości alkoholu, średnio powyżej 5%, zwiększył się asortyment piwa bardzo mocnego (55). Na poziom gminy przesunięto także określanie zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu (art. 12.2), ponadto zniesiono zakaz podawania i spożywania w kawiarniach i cukierniach napojów o zawartości alkoholu powyżej 18% oraz zrezygnowano z określania godzin sprzedawania i podawania alkoholu.

Wymienione wyżej poprawki istotnie ułatwiły wzrost podaży alkoholu. Już w chwili ich uchwalania można było przewidywać, że na władze gmin będzie wywierana silna presja ze strony producentów i handlujących alkoholem, i że nękanym niedoborami finansowymi gminom trudno będzie się tej presji oprzeć, bo opłaty za sprzedaż alkoholu zasilają ich ubogie budżety. W efekcie w skali całego kraju liczba punktów sprzedaży alkoholu wzrosła aż pięciokrotnie (56).

Odmienne niż w roku 1990, nie wszystkie postulowane przez lobby proalkoholowe poprawki zostały przez Sejm przyjęte. Ostatecznie odrzucono propozycję pozwolenia na reklamę alkoholu. Zamiast tego uchwalono zaostrzenie kar za reklamę (art. 45). Nie przyjęto także propozycji zniesienia pozwoleń na sprzedaż piwa. Poprawka taka początkowo została przyjęta przez Sejm, ale odrzucona w Senacie.

Obie odrzucone propozycje zmian miały istotne znaczenie dla producentów alkoholu, były szeroko komentowane i krytykowane w mediach. Uchwałę sejmową podtrzymującą zakaz reklamy alkoholu opisywano jako wstęp do ograniczenia praw jednostki w Polsce. Warto przypomnieć, że w debacie przedstawiciele Koalicji Wolnego Słowa używali sformułowania „Sejm uchwalił zakaz reklamy”, co sugerowało, że zakaz taki wcześniej nie obowiązywał (53, 57). W debacie ubolewano, że Sejm podtrzymał obowiązek uzyskiwania licencji na sprzedaż piwa. Przy okazji krytycznych wypowiedzi dotyczących odrzuconych poprawek, pojawiały się informacje na temat dietetycznych i zdrowotnych walorów piwa (51). Wydaje się, że ta i inne debaty, w których domagano się liberalizacji przepisów odnoszących się do handlu alkoholem wpływały na zmianę postaw społecznych. Wskazywały na to badania opinii publicznej, z których wynikało, że w coraz mniejszym stopniu społeczeństwo postrzegało problem alkoholowy jako ważną kwestię społeczną, a równocześnie zwiększał się poziom społecznego przyzwolenia na liberalne traktowanie alkoholu (58–60). W tym miejscu warto podkreślić, że w skład lobby alkoholowego wchodziłi producenci wina, piwa i wódki, którzy konkurowali między sobą o konsumenta. Sprzeczne interesy dzieliły producentów piwa i napojów spirytusowych. Jednak wszyscy z perspektywy swojej oferty handlowej próbowali uzyskać jak najkorzystniejsze zapisy prawne, ułatwiające wzrost sprzedaży.

Podtrzymanie przez Sejm zakazu reklamy alkoholu nie miało prawie żadnych praktycznych konsekwencji. Widoczność reklam promujących piwo po 1993 roku wzrosła. Producenci nadal omijali prawo umieszczając na reklamach, pisaną drobnym drukiem, informację „piwo bezalkoholowe”. To w okresie, gdy obowiązywał zakaz reklamy wykreowano słynne hasła reklamowe, takie jak „czas na EB” czy „czujesz, że żyjesz” piwa „Żywiec”. Przemysł alkoholowy przystąpił do tworzenia wielu organizacji społecznych, które reprezentowały go w debacie publicznej na temat polityki wobec alkoholu (61, 62).

Warto zaznaczyć, że w 1993 r. wzmocnieniu uległa pozycja ministerialnego pełnomocnika profilaktyki alkoholowej. W czerwcu minister zdrowia utworzył Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – PARPA (63). Tym samym kwestia ograniczania problemów alkoholowych uzyskała mocno zinstytucjonalizowane wsparcie. Nowa instytucja, w której skład weszło 8 komórek organizacyjnych, miała za zadanie koordynować i inspirować organizacje publiczne i pozarządowe do działań na niwie antyalkoholowej.

PARPA wielokrotnie podejmowała walkę z reklamodawcami o respektowanie obowiązującego prawa. Jednak procesy sądowe przeciwko dystrybutorom reklam okazały się niezwykle czasochłonne, a wyroki skazujące na karę grzywny zbyt mało dotkliwe, aby zjawisko to ograniczyć (64).

Stojąca naprzeciwko potężnego przemysłu alkoholowego PARPA w swoich działaniach nie stawiała sobie za cel choćby częściowego przywrócenia idei ograniczenia ogólnego poziomu konsumpcji alkoholu w kraju, która to idea była istotą ustawy z 1982 roku. W pierwszym stworzonym przez pełnomocnika ministra zdrowia projekcie działania nie pojawia się hasło „ograniczenie globalnego spożycia alkoholu”. Pojawia się natomiast postulat ograniczenia ilości alkoholu wypijanego przez młodzież i kobiety. W kolejnych programach postulat taki będzie adresowany jedynie do młodzieży (65). Być może w opisywanym okresie ograniczenie wolnorynkowych regulacji w handlu alkoholem było zadaniem niewykonalnym. O słuszności takiego założenia mogą świadczyć zmiany, jakie równoległe zachodziły nie tylko w innych postsocjalistycznych krajach, ale w całej Europie. Przemysł alkoholowy domagał się przyzwolenia na stosowanie reguł wolnego handlu, niemal wszystkie kraje europejskie presji tej uległy (66, 67).

Rok 1996 – początek procesu uszczegółowienia zapisów ustawowych

Głównym celem nowelizacji z 1996 roku było ustawowe umocowanie powołanej w 1993 roku Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) (68). W tekście ustawy umieszczono wszystkie zapisy dotyczące zadań PARPA oraz wypracowane przez nią do tej pory przepisy i reguły dotyczące profilaktyki, leczenia i podaży alkoholu. Agencja została zobowiązana do opracowania Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który miał być zatwierdzany przez Radę Ministrów (art. 2.2). Dodatkowo wprowadzono zapis o corocznym przeznaczaniu z budżetu państwa 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu Profilaktyki (art. 11.1). W ten sposób PARPA uzyskała jeszcze wyższy status instytucjonalny.

Nowelizacja z 1996 roku usankcjonowała zasadę przeznaczania uzyskanych na poziomie gminy dochodów za zezwolenia na sprzedaż alkoholu na działania profilaktyczne. Szczegółowo regulowała zasady wydawania zezwoleń na obrót hurtowy (art. 11.2).

Istotnym nowym zapisem było dalsze zwiększenie kar finansowych za reklamę alkoholu, przy jednoczesnym zapisie, że jest to przestępstwo, a nie jak wcześniej – wykroczenie (art. 45).

W powodzi szczegółowych regulacji znalazły się dwa nowe zapisy pogłębiające proces liberalizacji handlu alkoholem. Pierwszy to zmiana art. 10, który zobowiązywał do, wyprzedzającego wzrost dochodów ludności, wzrostu cen napojów alkoholowych oraz zabraniał oceny działalności lokali gastronomicznych i ich pracowników w zależności od zysków ze sprzedaży alkoholu. Zamiast powyższych regulacji artykuł uzyskał enigmatyczne brzmienie: „Akty prawne wpływające na strukturę napojów alkoholowych powinny służyć ograniczeniu spożycia tych napojów oraz zmianie struktury ich spożycia na rzecz napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu”. Tak więc konkretny instrument (zapis) ograniczający dostępność ekonomiczną alkoholu został zastąpiony postulatem o dbanie o właściwą strukturę spożycia. W ramach tej samej nowelizacji piwo zostało „wyjęte” spod konieczności sprzedaży w wyodrębnionych punktach (art. 9). Odtąd stało się towarem, który można włożyć do koszyka przy okazji codziennych zakupów w większości małych i dużych sklepów.

Wkrótce okazało się, że niektóre zapisy trudno interpretować i posługiwać się nimi w konkretnych życiowych sytuacjach. Rok 1997 to okres dalszego uszczegółowienia regulacji dotyczących takich kwestii, jak kary grzywny za obrót alkoholem bez zezwolenia, opłaty za wydawanie zezwoleń, zasady wydawania zezwoleń oraz dostosowywanie zapisów ustawy do nowego nazewnictwa gospodarczego. Aby wprowadzić wszystkie te zmiany ustawa w 1997 roku była nowelizowana trzykrotnie (69–71).

Mimo że od 1996 roku przeciwdziałanie alkoholizmowi uzyskało formalnie wysoką rangę, a PARPA stała się potężną państwową instytucją, przemysł alkoholowy, szczególnie branża piwna, dynamicznie się rozwijał. Wprowadzone w 1996 roku zaostrzenie sankcji za reklamę alkoholu nie zmniejszyło liczby reklam. W 1998 roku ukazała się w telewizji reklama piwa Bosman, w której aktor promujący markę wypowiadał formułę „piwo bezalkoholowe” i puszczał oczko do widzów. W tym samym okresie producenci mocnych alkoholi próbowali promować swoje marki, używając ich nazw przy reklamie innych towarów. Taką próbą była promocja wódki Bols przy użyciu reklamy „łódki Bols” oraz wódki Sobieski jako „WTK Sobieski”. Coraz częściej pojawiały się argumenty, że sytuacja taka prowadzi do obniżania powagi prawa i jest społecznie szkodliwa (61).

W 1998 roku Sejm debatował nad kilkunastoma poprawkami szczegółowo regulującymi zasady współpracy PARPA z pełnomocnikami wojewodów i nad innymi zapisami dotyczącymi głównie lecznictwa (72). Przy okazji tej debaty lobby alkoholowe po raz kolejny złożyło wniosek o poprawkę zezwalającą na reklamę piwa. Podobnie, jak w dwóch wcześniejszych debatach na ten temat, Sejm zatwierdził zgodę na reklamę, a następnie Senat ją odrzucił. Dla przemysłu alkoholowego kwestia reklamy była więc nadal ostatnim do zdobycia bastionem, umożliwiającym handel piwem na takich zasadach jak innymi towarami.

W nowym tysiącleciu, w latach 2000–2005, miało miejsce pięć kolejnych nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości (73–77). Wprowadzane zmiany polegały na dalszym dookreślaniu i uszczegółowianiu zapisów ustawowych dotyczących obszarów działań PARPA, a więc profilaktyki i lecznictwa.

Potrzeba harmonizacji zapisów ustawy z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej była podłożem zmiany definicji napoju alkoholowego – z napoju o zawartości powyżej 1,5% alkoholu na napój o zawartości powyżej 0,5%. W okresie 2000–2005 istotne w sensie zmiany polityki wobec alkoholu były nowe zapisy dotyczące reklamy. W kwietniu 2001 roku Sejm uchwalił po raz pierwszy zgodę na reklamę piwa. Zgoda ta była obwarowana szeregiem zastrzeżeń, wśród najważniejszych trzeba wymienić: całkowity zakaz reklamy na billboardach i całkowity zakaz emitowania reklam piwa w telewizji, radiu i teatrze między godzinami 6–23. Dodatkowe obwarowania to zakaz kojarzenia reklamy z atrakcyjnością seksualną, relaksem i wypoczynkiem, sportem, nauką, pracą lub sukcesem zawodowym oraz zdrowiem i sukcesem życiowym (art. 13). Tak więc po wieloletniej walce i kilku próbach forsowania kwestii reklamy piwa w debatach sejmowych, przemysłowi alkoholowemu udało się osiągnąć jej legalizację.

Wkrótce okazało się, że zwycięstwo to było mocno problematyczne. W okresie nielegalnego promowania piwa producenci nie przestrzegali żadnych ograniczeń – ani co do godzin promocji, nośników reklam ani co do treści reklamowych skojarzeń. Mimo legalizacji reklamowanie stało się trudniejsze. Dlatego rozpoczęto starania o liberalizację uchwalonych w 2001 roku obwarowań reklamy. Udało się to w marcu 2003 roku, kiedy to Sejm zgodził się na powrót reklam piwa na billboardy i skrócił czas zakazu reklamy w telewizji, radiu i teatrach do godzin 6–20 (78, 79).

W Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2000–2005 PARPA po raz pierwszy umieściła jako ostatni, 10 punkt tzw. priorytetów: ograniczenie globalnego spożycia alkoholu (80). We wcześniejszych strategiach koncentrowano się wyłącznie na ogólnym spożyciu alkoholu przez młodzież. W ten sposób to, co stanowiło istotę ustawy uchwalonej w 1982 roku, powróciło do polityki wobec alkoholu. Problem w tym, że ustawa w swoim aktualnym kształcie nie zawiera żadnych prawnych instrumentów, umożliwiających jakikolwiek realny wpływ na ogólny poziom spożycia.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Celem pracy było prześledzenie ewolucji regulacji prawnych dotyczących podaży alkoholu w Polsce w latach 1980–2005. W analizie wykorzystano literaturę polską odnoszącą się do społecznej debaty na temat alkoholu, a także dane na temat społeczno-ekonomicznej sytuacji w kraju. Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz była uchwalona w 1982 roku ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustawa wprowadzała szereg regulacji, które miały być instrumentami ograniczania fizycznej i ekonomicznej dostępności alkoholu.

Ponadto, poprzez powołanie na szczeblu Rady Ministrów Komisji ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi lokowała kwestię alkoholu wśród politycznych priorytetów. Kluczowym celem polityki wobec alkoholu, definiowanej przez ustawę, było zmniejszenie ogólnego spożycia alkoholu, co miało być osiągnięte dzięki instrumentom ograniczającym jego podaż. Wśród najważniejszych można wymienić: ograniczenia cenowe i godzin sprzedaży, określanie dla całego kraju liczby punktów sprzedaży alkoholu, monopolizację dystrybucji. Regulacje ustawy naruszały interesy przemysłu alkoholowego, ich konsekwentne wprowadzanie w życie musiało istotnie zmniejszać jego wpływy, zarówno na poziomie makro- jak i mikroekonomicznym.

Uchwalenie ustawy miało miejsce w okresie głębokiego kryzysu gospodarczego, w czasie stanu wojennego i w roku, w którym rozpoczęto wdrażanie reformy gospodarczej, zmierzającej do stopniowego wprowadzania mechanizmów wolnorynkowych. Alkohol w owym czasie był produktem potrzebnym do stabilizacji rynku wewnętrznego, na którym brakowało wielu towarów, a dochody z jego sprzedaży zasilaly ubogi budżet państwa. Dlatego, już po roku od wejścia ustawy w życie, dokonano jej pierwszej nowelizacji zmierzającej do liberalizacji reguł podaży alkoholu. W ramach reformowania gospodarki wprowadzano coraz to nowe przepisy, umożliwiające wolnorynkowe funkcjonowanie przedsiębiorstw. Równolegle do tych zmian, w zależności od ich dynamiki, następowały kolejne nowelizacje ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Szczególne przyspieszenie miało miejsce po roku 1990. Do drugiej połowy lat 1990. niemal wszystkie instrumenty kontroli państwa nad alkoholem zostały z ustawy usunięte. Do końca lat 1980., kiedy reformy wprowadzano bardzo ostrożnie, ustawa była nowelizowana trzy razy. Od pierwszego roku transformacji, kiedy reforma gospodarcza radykalnie przyspieszyła, zwiększyła się częstotliwość i rozmiary nowelizacji liberalizujących politykę wobec alkoholu. Istotną rolę odegrało lobby alkoholowe, które dysponowało dużym kapitałem i swoimi przedstawicielami w Sejmie. Nowelizacje liberalizujące reguły handlu alkoholem nie napotykały na silny opór, bowiem od końca lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych lobby reprezentujące interesy zdrowia publicznego nie miało poparcia politycznego. Powołana w 1993 roku przez ministra zdrowia PARPA rozpoczęła swoje działanie już po wprowadzeniu większości korzystnych dla przemysłu alkoholowego zmian. Od połowy lat dziewięćdziesiątych do ustawy o wychowaniu w trzeźwości zaczęto wprowadzać coraz bardziej szczegółowe przepisy i regulacje. Historia ustawy odzwierciedla zmiany, jakie od lat 1990. zaszły w praktyce legislacyjnej. Podobny proces uszczegółowienia dotyczył także innych ustaw.

Obecnie ustawa o wychowaniu w trzeźwości jest dokumentem kilkakrotnie obszerniejszym od oryginału z 1982 roku. Ogromna liczba bardzo drobiazgowych zapisów powoduje, że jest to dokument nieprzejrzysty, a jednoznaczna interpretacja poszczególnych uregulowań staje się coraz trudniejsza. Ułatwia to „przemycanie” w trakcie kolejnych nowelizacji przepisów pogłębiających liberalizację polityki wobec alkoholu.

PIŚMIENNICTWO

1. Babor T, Caetano R, Casswel S, Edwards G, Giesbrecht N, Graham K, Grube J, Gruenewald P, Hill I, Holder H, Homel R, Osterberg E, Rehm J, Room R, Rossow I (2003) *Alcohol no ordinary commodity. Research and Policy*. Oxford University Press.
2. Sobiech R (1993) *The coverage of alcohol abuse problem in Polish newspapers*. Referat wygłoszony na 19th Annual Epidemiology Symposium of the Kettill Bruun Society w Krakowie.
3. Moskalewicz J, Świątkiewicz G (1992) Social problems in the Polish political debate. W: Simpura J, Tigerstedt K (red.) *Social Problems Around the Baltic Sea*. NAD Publication, 21, 85–107.
4. Bielewicz A, Moskalewicz J (1982) Temporary prohibition: the Gdańsk experience, August 1980. *Contemporary Drug Problems*, Fall, 367–381.
5. CBOS (1984) *Informacja z badania opinii o negatywnych zjawiskach społecznych*. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
6. CBOS (1985) *Rodzaje zagrożeń i zjawisk niepożądanych oraz ich ocena w opinii społecznej*. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
7. CBOS (1986) *Patologia społeczna*. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
8. Kwaśniewski J (1986) Problemy społeczne w świadomości zbiorowej. W: Kwaśniewski J (red.) *Zagrożenia społeczne i warunki oraz środki ich przewyżczenia*. Część II. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 207–224.
9. Kwaśniewski J (1991) Social Problems in Poland. W: Kwaśniewski J, Watson M (red.) *Social control and the law in Poland*. New York/Oxford, BERG, 155–169.
10. Święcicka A (1968) *Alkohol: zagadnienia polityki społecznej*. Warszawa: Społeczny Komitet Przeciwalkoholowy.
11. Podgórecki A (1974) *Diagnostyczny obraz niektórych trudnych problemów społeczeństwa polskiego oraz refleksje socjotechniczne*. Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.
12. Podgórecki A (1976) *Zagadnienia patologii społecznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
13. Falewicz JK (1974) Szkic ekspertyzy na temat alkoholizmu. Podgórecki A (red.) *Diagnostyczny obraz niektórych trudnych problemów społeczeństwa polskiego oraz refleksje socjotechniczne*. Warszawa: Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski, 85–97.
14. Falewicz JK (1976) Społeczne uwarunkowania alkoholizmu w Polsce; próba diagnozy, prognozy i socjoterapii. W: Podgórecki A (red.) *Zagadnienia patologii społecznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 347–370.
15. Batawia S (1978) Młodociani alkoholicy skierowani na przymusowe leczenie. W: Jasiński J (red.) *Zagadnienia nieprzystosowania społecznego i przestępczości w Polsce*. Ossolineum, 211–242.
16. Szelhaus S, Wójcik D (1978) Rozmiary, dynamika, determinanty i skutki spożycia alkoholu. W: Jasiński J (red.) *Zagadnienia nieprzystosowania społecznego i przestępczości w Polsce*. Ossolineum, 187–210.
17. Falewicz JK, Jasiński J, Raźniewski A (1975) *Alkoholizm. Elementy problemu patologii społecznej w Polsce do roku 1990*. Raport Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000” przy Prezydium PAN, Warszawa, 153–215.
18. Falewicz JK, Jasiński J, Raźniewski A (1980) *Alkoholizm. Elementy zjawiska patologii społecznej w Polsce*. Raport Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000” przy Prezydium PAN, Warszawa, 75–108.
19. Wald I, Kulisiewicz T, Morawski J, Bogusławski A (1981) *Raport o problemach polityki w zakresie alkoholu*. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii.
20. Żmudzki A, Morawski J (1983) 25 lat przymusowego leczenia alkoholików w Polsce. *Psychiatria Polska*, 17 (2), 147–157.

21. Żmudzki A (1981) *Koncepcje niesprawności związanych z alkoholem i zespołu uzależnienia od alkoholu. IX rewizja międzynarodowej klasyfikacji chorób, urazów i przyczyn zgonów i niesprawności związane z alkoholem*. Warszawa: Instytut Psychoneurologiczny.
22. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982, Dz.U. 1982 nr 35, poz. 230.
23. Osiatyński W (1985) Grzech czy choroba. *Polityka*, 3, 6.
24. Świątkiewicz G (1992) Self-help abstainer clubs in Poland. *Contemporary Drug Problems*, Winter, 677–687.
25. Wald I, Moskalewicz J (1987) From compulsory treatment to the obligation to undertake treatment: Conceptual evolution in Poland. *Contemporary Drug Problem*, 14, 39–50.
26. Ustawa o zwalczaniu alkoholizmu z dnia 10 grudnia 1959, Dz.U. 1959 nr 69, poz. 434.
27. Wald I, Morawski J, Moskalewicz J, Szydłowska T (1992) *II Raport o polityce wobec alkoholu*. Warszawa: Biuro Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.
28. *Przemysł spirytusowy i drożdżowy w latach 1919–1984*. Raport „Polmos”.
29. Moskalewicz J (1991) Alcohol as an economic issue: recent Polish experience. *Contemporary Drug Problems*, Fall, 407–415.
30. Edwards G, Anderson P, Babor T (1994) *Alcohol Policy and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.
31. Balcerowicz L (1997) Polska reforma gospodarcza w latach 1981–1988. W: Balcerowicz L (red.) *Socjalizm, Kapitalizm, Transformacja. Szkice z przelomu epok*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
32. Grała D (2005) Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989). Próba ratowania socjalizmu. Warszawa: Trio.
33. Moskalewicz J, Świątkiewicz G (1987) Strejvaktstioner vid vodkabutiker in Polen. *Alkoholpolitik*, 4, 215–221.
34. Bielewicz A (1988) Alkohol: Państwo versus społeczeństwo. *Trzeźwymi Bądźcie*, 4, 17–20.
35. Świątkiewicz G, Zieliński A (1998) Alcoholics Anonymous in Poland. W: Eisenbach-Stangl I, Rosenqvist P (red.) *Diversity in Unity. Studies of Alcoholics Anonymous in Eight Societies*. NAD Publication, 33, 124–132.
36. Ustawa z dnia 3 lipca 1984 roku zmieniająca ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 1984, nr 34, poz. 184.
37. Ustawa z dnia 23 października 1987 roku o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Dz.U. 1987 nr 33, poz. 180.
38. OBOP (1989) *Opinie o reformie gospodarczej*. Ośrodek Badania Opinii Publicznej, Warszawa.
39. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej. Dz.U. 1988 nr 41, poz. 324.
40. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 30 grudnia 1988 roku w sprawie wykazu towarów i usług, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji. Dz.U. 1988 nr 44, poz. 355.
41. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 15 grudnia 1988 roku w sprawie ceł i pozwoleń na towary przywożone i na towary wywożone w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą oraz zasad klasyfikacji taryfowej tych towarów. Dz.U. 1988 nr 40, poz. 322.
42. Kowalski K (1991) *Afera naszych czasów. Kulisy Schnapsgate*. Unirex – Traviata.
43. Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o zmianie upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Dz.U. 1989 nr 35, poz. 192.
44. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (1990) Informacja o wynikach kontroli importu alkoholu w 1989 r. i w I półroczu 1990, nr ewid. 721 56A/90.
45. Jasiński J (1991) State alcohol monopoly and economic reform in Poland. Referat wygłoszony na 17 spotkaniu Towarzystwa im. Kettila Bruuna, Sigtuna, Szwecja.
46. Świątkiewicz G (1997) Regulating unregulated markets. *Addiction*, 92, (Suppl. 1), 67–72.

47. Rocznik Statystyczny 1990 (1991). Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
48. Ustawa z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1990 nr 34, poz. 198.
49. *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w 1991 roku* (1992) Warszawa: Biuro Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
50. Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 1990 nr 73, poz. 431.
51. Świątkiewicz G (1997) Kwestia piwa w okresie transformacji społeczno-ustrojowej w Polsce. *Alkoholizm i Narkomania*, 1 (26), 11–18.
52. Telewizyjne klipy reklamowe Janusza Czarneckiego i Piotra Buchera 1991 <http://pl.youtube.com/watch?v=dkp5ZVFpppE> <http://pl.youtube.com/watch?v=2ErDG4-WgD4>
53. W obronie reklamy (1993) *Biuletyn Koalicji Wolnego Słowa – Nowa Europa*, 7.
54. Ustawa z dnia 17 kwietnia 1993 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 1993 nr 40, poz. 184.
55. Moskalewicz J, Simpura J (2000) The supply of alcoholic beverages in transitional conditions: the case of Central and Eastern Europe. *Addiction*, 95 (Suppl. 4), 505–522.
56. Moskalewicz J, Zieliński A (2000) Forgotten or neglected experiences with community action on alcohol. *Nordisk Alkohol-Narkoticatidskrift*, 20 (English supplement), 5–12.
57. *Pijany Tydzień. Informacyjne sito*. 1993, 11–12, 8 (Biuletyn Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zawierający wycinki prasowe nt alkoholu).
58. Sierosławski J (1992) *Spożycie alkoholu i polityka wobec alkoholu w ocenie społecznej. Raport z badań ankietowych*. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii.
59. Mellibruda L (1995) Alkohol a młodzież Krakowa. *Biuletyn Informacyjny PARPA*, 1–9.
60. Świątkiewicz G (2004) Zmienna opinia publiczna na temat rangi alkoholizmu na tle innych problemów społecznych. Postawy i zachowania Polaków wobec alkoholu i problemów alkoholowych. *Alkohol a Społeczeństwo. Alkohol a Zdrowie*, 30, 95–106.
61. Dąbrowska K (2002) Marketing alkoholu w Polsce. *Alkoholizm i Narkomania*, 15, 4, 433–446.
62. Mikuła J (2006) Strategie społeczne przemysłu alkoholowego. *Remedium*, październik, 6–7.
63. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 czerwca 1993.
64. Mellibruda J (1995) Alkohol a reklama. Alkohol a życie codzienne. *Biuletyn Informacyjny PARPA*, 1–9.
65. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych 1997–1999 (1996). Warszawa: PARPA.
66. Lehto J, Moskalewicz J (1994) *Alcohol policy during extensive socioeconomic change*. WHO Regional Office for Europe.
67. Moskalewicz J (2000) Alcohol in the countries in transition: the Polish experience and the wider context. *Contemporary Drug Problems*, 27, Fall, 561–592.
68. Ustawa z dnia 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 1996 nr 127, poz. 593.
69. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Przepisy wprowadzające Kodeks Karny. Dz.U. 1997 nr 88, poz. 554.
70. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 1997 nr 113, poz. 732.
71. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. Dz.U. 1997 nr 121, poz. 770.
72. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa. Dz.U. 1998 nr 106, poz. 668.

73. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej. Dz.U. 2000 nr 12, poz. 136.
74. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 2002 nr 167, poz. 1372.
75. Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 2003 nr 80, poz. 719.
76. Ustawa z dnia 27 maja 2004 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 2004 nr 152, poz. 1597.
77. Ustawa z dnia 7 stycznia 2005 roku o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. 2005 nr 23, poz. 186.
78. Wójcik M (2003) W czym interesie. cz. I: W kręgu prawa. *Remedium*, marzec, VI–VII.
79. Wójcik M (2003) W czym interesie. cz. II: W kręgu prawa. *Remedium*, kwiecień, VI–VII.
80. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych 2000–2005 (2001). Warszawa: PARPA.

Adres do korespondencji
Grażyna Świątkiewicz
Zakład Badań nad Alkoholizmem
i Toksykomaniami
Instytut Psychiatrii i Neurologii
ul. Sobieskiego 9, 02-957 Warszawa
tel. (022) 4582 784
e-mail: swiatkie@ipin.edu.pl

otrzymano: 19.08.09
przyjęto do druku: 23.09.09