

PRZECIWDZIAŁANIE UZALEŻNIENIOM

Regulacje prawne

Michał Koszowski

PRZECIWDZIAŁANIE UZALEŻNIENIOM

Regulacje prawne

Michał Koszowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 20 czerwca 2019 r.

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-806-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa.....	15
Wstęp.....	19
Rozdział 1	
Modele regulacji przeciwdziałania uzależnieniom w systemie prawa administracyjnego	33
1.1. Metoda regulacji – podstawa wyróżnienia modeli regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	33
1.1.1. Definicja i cechy metody regulacji.....	33
1.1.2. Metoda regulacji a system prawa.....	36
1.1.3. Podział metod regulacji i ich gradacja	42
1.1.3.1. Metoda autonomiczna i heteronomiczna	42
1.1.3.2. Metoda cywilna	45
1.1.3.3. Metoda administracyjna	47
1.1.3.4. Metoda karna.....	52
1.1.3.5. Gradacja metod – metoda administracyjnoprawna jako podstawa modeli regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	55
1.1.4. Aparatura pojęciowa odnosząca się do przedmiotu regulacji.....	57
1.2. Filozofia i wartości regulacji – podstawa gradacji modeli regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	61
1.2.1. Wprowadzenie.....	61
1.2.2. Wartości-cele przeciwdziałania uzależnieniom.....	62

1.2.2.1. Postulaty liberalne i libertarianistyczne.....	62
1.2.2.2. Tendencje prohibicyjne	66
1.2.2.3. Model monopolistyczny jako cel regulacji	69
1.2.2.4. Tak zwana polska prohibicja	72
1.2.3. Wartości realizowane przez regulację przeciwdziałania uzależnieniom.....	74
1.2.3.1. Zdrowie publiczne.....	75
1.2.3.2. Wolność	78
1.2.3.3. Godność.....	80
1.2.3.4. Spokój publiczny, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne	82
1.2.3.5. Moralność publiczna	86
1.2.3.6. Wychowanie a trzeźwość	88
1.2.4. Wartości cechujące regulację przeciwdziałania uzależnieniom.....	90
1.2.4.1. Pomocniczość	90
1.2.4.2. Proporcjonalność	92
1.2.4.3. Skuteczność.....	94
1.2.4.4. Instrumentalność.....	96
1.3. Specyfika norm regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	103
1.3.1. Rola i funkcja normatywnych preambuł.....	103
1.3.2. Normy celowościowe	109
1.3.3. Normy zadaniowe.....	112
1.3.4. Normy kompetencyjne.....	113
1.3.5. Normy planowania	115
1.3.6. Normy sankcjonujące i wynikające z nich sankcje... ..	117
1.4. Podsumowanie. Typologia i gradacja regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	122

Rozdział 2

Regulacja przeciwdziałania alkoholizmowi	129
2.1. Specyfika napojów alkoholowych jako przedmiotu regulacji administracyjnoprawnej	129
2.2. Historyczne kształtowanie się polskiej regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi.....	133
2.3. Cel i przedmiot regulacji.....	139

2.4. Podmioty odpowiedzialne za realizację regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi.....	142
2.5. Akty planowania dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi.....	151
2.5.1. Akty planowania na szczeblu ogólnopolskim – Narodowy Program Zdrowia w zakresie polityki antyalkoholowej.....	151
2.5.2. Akty planowania na szczeblu województwa – wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	154
2.5.3. Akty planowania na szczeblu gminy – gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	155
2.6. Administracyjnoprawne instrumenty ograniczenia dostępności wyrobów alkoholowych.....	159
2.6.1. Zezwolenie na sprzedaż jako instrument zmniejszania podaży napojów alkoholowych.....	161
2.6.1.1. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w aktualnym stanie prawnym.....	163
2.6.1.2. Cofnięcie i wygaśnięcie zezwolenia w świetle celu regulacji prawnej.....	173
2.6.2. Zakazy sprzedaży, podawania i spożywania oraz limitowanie punktów sprzedaży napojów alkoholowych	184
2.6.2.1. Zakazy sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	185
2.6.2.2. Zasady ustalania warunków dotyczących liczby punktów sprzedaży alkoholu	191
2.6.3. Sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet.....	200
2.7. Reklama i informowanie o napojach alkoholowych.....	204
2.7.1. Ograniczenia i zakazy związane z reklamą napojów alkoholowych	205
2.7.2. Zagadnienie piwa bezalkoholowego w świetle celu regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi	208
2.7.3. Obowiązek „antyreklamy” napojów alkoholowych	212
2.8. Procedura przymusowego leczenia uzależnienia od alkoholu.....	216

2.9. Skierowanie do izby wytrzeźwień	224
2.9.1. Rys historyczny ewolucji izb wytrzeźwień.....	224
2.9.2. Izba wytrzeźwień jako zakład publiczny	227
2.9.3. Instytucja „zatrzymania administracyjnego”	228
2.10. Podsumowanie	234

Rozdział 3

Administracyjnoprawna regulacja przeciwdziałania

nikotynizmowi	237
3.1. Wprowadzenie – palenie tytoniu i jego wpływ na zdrowie ludzkie.....	237
3.2. Rozwój prawodawstwa związanego z przeciwdziałaniem nikotynizmowi.....	239
3.3. Cel i przedmiot regulacji.....	244
3.4. Podmioty odpowiedzialne za realizację regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi.....	248
3.5. Akty planowania w zakresie przeciwdziałania nikotynizmowi.....	250
3.6. Polski model ograniczenia możliwości korzystania z wyrobów objętych ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych w wybranych miejscach publicznych.....	251
3.6.1. Kompetencja rady gminy do rozszerzenia sfery wolnej od produktów korzystania z wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	252
3.6.2. Wyłączenia spod terenowego ograniczenia możliwości korzystania z wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	256
3.7. Ograniczenia w wytwarzaniu i udostępnianiu wyrobów tytoniowych.....	260
3.7.1. Ograniczenia o charakterze podmiotowym w dostępie do wyrobów objętych regulacją ustawy	

o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	261
3.7.2. Ograniczenia o charakterze przedmiotowym w dostępie do wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	261
3.7.3. Zakazy dotyczące korzystania z wyrobów bezdymnych	263
3.7.4. Ograniczenia o charakterze przedmiotowym w dostępie do wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych związane z zakazami stosowania wyrobów o określonych cechach.....	266
3.7.5. Administracyjnoprawna regulacja ograniczania podaży tradycyjnych wyrobów tytoniowych poprzez system zezwoleń.....	268
3.8. Zakaz reklamy i promocji wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	270
3.9. Obowiązki informacyjne podmiotów wprowadzających wyroby objęte regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	273
3.10. Leczenie z uzależnienia nikotynowego na gruncie regulacji ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.....	276
3.11. Regulacja dotycząca wyrobów nowatorskich i papierosów elektronicznych jako element dynamiki regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi	277
3.12. Podsumowanie	285

Rozdział 4

Administracyjnoprawna metoda regulacji przeciwdziałania narkomanii.....	289
4.1. Swoistość zjawiska narkomanii jako przedmiotu regulacji administracyjnoprawnej	289

4.2. Rozwój polskiego prawodawstwa związanego z przeciwdziałaniem narkomanii.....	298
4.3. Cel i przedmiot regulacji przeciwdziałania narkomanii..	310
4.4. Podmioty odpowiedzialne za realizację regulacji przeciwdziałania narkomanii	316
4.5. Akty planowania dotyczące przeciwdziałania narkomanii	322
4.5.1. Akty planowania na szczeblu ogólnopolskim – Narodowy Program Zdrowia w zakresie polityki antynarkotykowej.....	322
4.5.2. Akty planowania na szczeblu wojewódzkim.....	323
4.5.3. Akty planowania na szczeblu gminnym	323
4.6. Działalność wychowawcza, edukacyjna, informacyjna i profilaktyczna	326
4.7. Administracyjnoprawne ograniczenia reglamentacyjne środków odurzających, substancji psychoaktywnych lub ich preparatów oraz uprawy maku i konopi.....	329
4.8. Postępowanie z osobami uzależnionymi od narkotyków	335
4.9. Nowe substancje psychoaktywne – tzw. dopalacze – jako nowe zagrożenie zwalczane za pomocą regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.....	340
4.9.1. Korzystanie z uprawnień organów administracji publicznej w pierwszej fazie zwalczania nowych środków psychoaktywnych.....	344
4.9.2. Zastosowanie regulacji przeciwdziałania narkomanii przez nowelizacje ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	354
4.9.3. Uprawnienia do działań społeczno-organizatorskich Głównego Inspektora Sanitarnego jako przykład instrumentalności regulacji przeciwdziałania narkomanii.....	366
4.10. Podsumowanie	369

Zakończenie	375
Wykaz orzeczeń.....	379
Wykaz wykorzystanej literatury.....	383

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.06.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- u.o.z.n.t. – ustawa z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.)
- u.p.n. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2019 r. poz. 852 ze zm.)
- u.w.t. – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- AiN – Alkoholizm i Narkomania
- AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Seria A
OTK-B	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Seria B
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	-	Państwo i Prawo

Inne

NPZ	-	Narodowy Program Zdrowia
NSA	-	Naczelnny Sąd Administracyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

PRZEDMOWA

Wybór tematu i jego ujęcie wskazuje, że dr Michał Koszowski nie boi się trudnych i zarazem nowych wyzwań. Problematyka uzależnień ma oczywistą niebagatelną wagę społeczną i medyczną. Zarówno oryginalność ujęcia całości tematu, jak i wybranych zagadnień problemowych polega na tym, że posiłkując się analizą trzech ustaw „przeciwuzależnieniowych”, tj. ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, autor – wychodząc od własnej wstępnej koncepcji i definicji metody regulacji – nie tylko wyprowadza z analizowanego materiału normatywnego poszczególne interesująco, względnie systemowo zaprezentowane prawne modele regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, ale także porównuje te modele ze sobą w celu znalezienia cech wspólnych oraz dzielących je różnic, konstatując przy tym, z jakich uwarunkowań wynikają podobieństwa i różnice.

Prawna regulacja przeciwdziałania uzależnieniom jest przedstawiona w wyodrębnionych czterech zasadniczych częściach monografii. Autor swój wywód rozpoczyna od rozdziału, w którym koncentruje się na pojęciu metody regulacji, po to aby następnie wykazać specyfikę metody regulacji właściwej prawu administracyjnemu i oddzielić ją od metody właściwej prawu cywilnemu i karnemu. Następnie na tej podstawie odrębnie rozważa modele regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi, niktynizmowi i narkomanii. W tym zakresie nie tylko odkodowuje i charakteryzuje metody regulacji zastosowane przez ustawodawcę, ale jednocześnie przedstawia zasadnicze instytucje, instrumenty prawne,

przy pomocy których realizowane jest przeciwdziałanie uzależnieniom, a także sytuację prawną podmiotów prawa (osób fizycznych) poddanych odpowiednio wprost lub pośrednio każdemu z trzech typów uzależnień. Równolegle opisane są cele, zadania i kompetencje organów administracji publicznej właściwych do przeciwdziałania uzależnieniom. Takie podejście do tematu z jednej strony kreuje i rozwiązuje warstwę problemów natury szerszej, dotyczącej sposobu budowy i systemowej skuteczności tych rozwiązań normatywnych, a z drugiej strony charakteryzuje konkretne prawne możliwości przeciwdziałania uzależnieniom odpowiednio z perspektywy samego uzależnionego, jego rodziny i organów państwa oraz samorządu terytorialnego. Należy przy tym zauważyć, że rozważania zawarte w książce zostały przedstawione wielokontekstowo, interdyscyplinarnie, nie tylko w sposób typowy dla metody formalno-prawnej, ale i częściowo właściwy dla psychologicznej i socjologicznej koncepcji prawa, także przy uwzględnieniu dorobku nauki administracji i kryminologii.

Według dr. Michała Koszowskiego cechą ustawowej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom jest zakodowane w sferze normatywnej jej potencjalne działanie przy pomocy odpowiednio „normatywnie” dobranych zasadniczo administracyjnych instrumentów prawnych, nakierowane na adekwatne do przedmiotu regulacji prawnej władcze i niewładcze stymulowanie zmian w zachowaniu zarówno poszczególnych jednostek jak i społeczeństwa. W jego trafnej ocenie regulacja korzystania z używek ze swej istoty nie jest nakierowana na ochronę zakorzenionych w społeczeństwie tradycji i norm pozaprawnych. W opocie podmiotów prawotwórczych, a zatem w konsekwencji w przedmiocie tej regulacji, są one z zasady, z pewnymi wyjątkami, kwalifikowane jako szkodliwe i niezastępowalne na ochronę prawną. Autor zasadnie dostrzega i podnosi, że regulacja przeciwuuzależnieniowa realizuje wciąż żywe w społeczeństwie oczekiwanie wobec prawa administracyjnego/publicznego skutecznego i efektywnego uregulowania stosunków międzyludzkich w obszarze uzależnień. W konsekwencji na gruncie poszczególnych wybranych do analizy ustaw widać, że przyjęta w nich metoda regulacji administracyjnoprawnej i częściowo karnej, a nawet prywatnoprawnej, pozwala korygować zachowania jednostki w przy-

padku, kiedy niekontrolowane korzystanie z używek szkodzi samemu człowiekowi, osobom w jego toczeniu, a także społeczeństwu.

Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

WSTĘP

1. Motywy wyboru tematu

Prezentowana monografia jest próbą intelektualnego zmierzenia się z metodą regulacji „normatywnej odpowiedzi” prawodawcy¹ na występujące w społeczeństwie zjawisko zażywania, a w szczególności uzależnienia od szeroko rozumianych używek. Autor wyszedł z powszechnie przyjętego założenia, że produkty oddziałujące bezpośrednio na organizm ludzki, w tym zazwyczaj na jego układ nerwowy, w szczególności te, które jednocześnie nie posiadają znaczącej wartości odżywczej dla organizmu, przyjmowane powyżej pewnej ilości są z zasady niebezpieczne dla życia i zdrowia. W konsekwencji używki, bo to o nich tutaj mowa, stanowią jeden z wiodących wielokontekstowych problemów współczesnych społeczeństw i państw. Należy go postrzegać wielopłaszczyznowo – w kategoriach gospodarczych, społecznych oraz kulturowych. Problem ten stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych, głównie jednak budzi zainteresowanie u przedstawicieli nauk przyrodniczych, medycznych i społecznych.

Analizę powinno się zacząć od odpowiedzi na pytanie, czy prawo w ogóle powinno zajmować się sferą życia społecznego, jaką jest zażywanie przez człowieka używek, i ewentualnymi konsekwencjami takich działań. Kwestie te trzeba postrzegać przez pryzmat fundamentalnej zasady współczesnego prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jaką jest

¹ Pod tym terminem rozumiem odpowiednio, w zależności od kontekstu wypowiedzi, ustrojodawcę, ustawodawcę oraz właściwe organy administracji publicznej posiadające uprawnienia prawodawcze.

zasada pomocniczości, szczególnie w swoim negatywnym aspekcie – wyrażającym się „w powstrzymywaniu się podmiotów wyższych od ingerencji w sferę egzystencji jednostki – przewidującym pozostawienie maksymalnie szerokiego obszaru życia jednostki poza sferą normatywną i to zarówno poza zakazami i nakazami, jak również poza prawną konstrukcją uprawnień. Ta swoista wstrzemięźliwość prawotwórcza w zakresie prawa administracyjnego powinna być uzupełniana działaniami zmierzającymi ku deregulacji tych obszarów życia, których prawne unormowania pozostają w sprzeczności z zasadą pomocniczości, a równocześnie nie znajdują uzasadnienia w wartościach, których realizacja lub ochrona wymagałaby stosownej jurydykacji”².

Warto więc rozpocząć od zastanowienia się, czy w świetle tak postrzeżonej zasady pomocniczości korzystanie z wyrobów mogących wywołać uzależnienie powinno być regulowane prawnie. Mogą pojawić się tutaj pewne wątpliwości – jak pisze bowiem T. Bąkowski, nakładanie na jednostkę obowiązków, zakazów lub nakazów w celu ochrony jej własnego zdrowia i życia „kontestuje założenie, że człowiek samodzielnie potrafi racjonalnie kierować swoim postępowaniem tak, aby było ono zgodne z jego własnym dobrem”³. Pogląd ten koresponduje z tezą M. Zubika, wskazującego, że „ustawodawca musi być ślepy i niemy na pewne fragmenty ludzkiej egzystencji. Inaczej stanowienie prawa mogłoby okazać się zaprzeczeniem wolności – tyranią”⁴. W literaturze pojawia się wręcz pojęcie paternalizmu prawa, „czyli sytuacji, w której ustawodawca przez stanowienie odpowiednich nakazów lub zakazów chroni kogoś przed nim samym (czyli ogranicza jego wolność) (...). Paternalizm prawa można zdefiniować jako narzucenie osobie określonych zachowań w celu uniknięcia przez nią krzywdy”⁵.

Zdaniem autora niniejszego opracowania istnieją jednak sfery działań jednostki, w których z przywołanej zasady pomocniczości wynika obo-

² T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 103.

³ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki...*, s. 119.

⁴ M. Zubik, „Wolność” a „prawo” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), PiP 2015/9, s. 19.

⁵ K. Grotkowska, *Paternalizm prawa a hazard*, PiP 2015/10, s. 42.

wiązek prawodawcy czynienia z regulacji prawnej instrumentu mającego służyć oddziaływaniu na jednostkę w sposób paternalistyczny. Stan uzależnienia, któremu omawiana regulacja ma przeciwdziałać, godzi nie tylko w zdrowie i życie jednostki. Stan ten odbiera jej również możliwość racjonalnego decydowania o swoim losie. Nie zawsze bowiem zachowania, które wydają się subiektywnie korzystne dla jednostki, powinny być przez prawo popierane czy chronione, w skrajnym przypadku prawodawca ma wręcz obowiązek im przeciwdziałać⁶.

Nauki prawne podążają w swych regulacjach za dorobkiem innych dziedzin, w związku z czym zauważalne jest pewne opóźnienie prawotwórczej reakcji prawodawcy w przypadku gdy chodzi o normatywizowanie potencjalnych wyników badań mających znaczenie dla skuteczności i efektywności przeciwdziałania korzystaniu z używek i uzależnieniu od nich. Skuteczność prawa oznacza w tym ujęciu stopień realizacji założonych, sformułowanych w danym akcie normatywnym prawnych celów, z kolei jego efektywność to umiejętność normatywnego i fak-

⁶ Jako ciekawy, chociaż skrajny przykład takiego działania prawodawcy, pochodzący spoza regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, wskazuje się w literaturze przypadek francuski. „Na początku lat dziewięćdziesiątych we francuskich klubach młodzieżowych pojawiła się nowa i nieco dziwna forma rozrywki. Lokalne dyskoteki zaczęły organizować zawody w »rzucaniu karłem«, czyli działania, podczas których chętni mogli sobie porzucać nim na odległość lub użyć jako kuli do strącania kręgli. Oczywiście odbywało się to za jego zgodą, stosowany był odpowiedni ubiór ochronny, a miejscem do lądowania był nadmuchiwany materac. Francuskie władze dosyć szybko zakazały tych praktyk, uzasadniając swą decyzję łamaniem zasady godności człowieka. (...) Manuel Wackenheim, odwołujący się zarówno od wyroków sądowych, jak i skarżący Francję przed Komitetem [Praw Człowieka ONZ – M.K.], uważał – choć sam był karłem – że właśnie decyzje sądowe i wyrok Rady Stanu są nie tylko naruszeniem jego autonomii i zasady wolności pracy, lecz także stanowią naruszenie jego godności, gdyż pozbawiają go możliwości zarobkowania, skazują go na korzystanie z dobroczynności”, A. Preisner, *Paternalizm a wolność* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 51. Skargi opisane wyżej nie zostały uwzględnione. Widać zatem, że na gruncie międzynarodowym paternalizm prawa znajduje akceptację nie tylko jako instrument chroniący zdrowie i życie jednostki, ale jest uzasadniony również w przypadku ochrony jej godności.

tycznego wykorzystania normatywnie założonej okoliczności realizacji danego celu⁷.

Rolę i funkcję prawa w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom korzystania z używek, w tym powstawaniu uzależnień, można wykazać, zbadać i zweryfikować w kontekście jednej z zasadniczych i wiodących funkcji współczesnego demokratycznego państwa prawnego, jaką jest ochrona życia i zdrowia obywateli, i to niezależnie od tego, czy przedmiotem ochrony jest zdrowie fizyczne czy psychiczne. Funkcję tę można wyprowadzić z treści art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Wskazana ochrona nie może być ujmowana wąsko. Obowiązek państwa nie ogranicza się tylko do zapewnienia sprawiedliwego udostępnienia obywatelom świadczeń opieki zdrowotnej, w których finansowanie będą zaangażowane pod pewnymi warunkami środki publiczne. Omawiana ochrona powinna obejmować również pozytywne działania państwa na rzecz przeciwdziałania czynnikom, które nawet potencjalnie mogą mieć negatywny wpływ na stan zdrowia jednostek.

W związku z tym nie mniej istotna jest wychowawcza, edukacyjna, informacyjna i profilaktyczna rola prawa w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom korzystania z używek. Wychowanie, edukacja, informacja i profilaktyka są odpowiednio dobrami konstytucyjnymi nieobojętymi dla człowieka i w konsekwencji dla postanowień prawa. Ochrona i realizacja tych dóbr i praw podmiotowych człowieka w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom korzystania z używek stanowi, co zostanie rozwinięte odpowiednio dalej, istotny zakres przedmiotowy administracyjnoprawnej metody regulacji. Nie sposób też pominąć oddziaływania uzależnień człowieka od używek na kwestie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego.

Na obecnym etapie nauki bezsprzeczna jest teza, że wielokrotne korzystanie z danej używki może doprowadzić do stanu jej nadużywania, czyli

⁷ Podział dokonany w nawiązaniu do doktrynalnej definicji skuteczności i efektywności kontroli. Na ten temat zob. szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

przyjmowania w zbyt dużej ilości lub przez zbyt długi czas, co może wywoływać skutki nie tylko w organizmie jednostki (oraz wskazane wyżej konsekwencje z tym związane), ale również skutki długoterminowe o charakterze tak społecznym, jak i ekonomicznym. Ustrojodawca i prawodawca nie mogą zatem pomijać w swych regulacjach okoliczności polegających na tym, że trwające w czasie nadużywanie używki prędzej czy później, w zależności od indywidualnych predyspozycji danej jednostki, może doprowadzić do popadnięcia przez nią w uzależnienie. Taki stan ma poważne konsekwencje dla samej jednostki (człowieka, obywatela) i dla jej otoczenia, a pośrednio dla całego społeczeństwa i państwa, w którym jednostka ta żyje i funkcjonuje. Uzależnienie od każdej substancji ma negatywny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka oraz stanowi w różnym stopniu zagrożenie dla jego życia, a konsekwencje tego odczuwają nie tylko osoby uzależnione, wpływa ono deprecjonująco i destruktywnie także na ich rodziny, najbliższe otoczenie czy też szerzej – społeczeństwo. Skutki uzależnienia zagrażają życiu i zdrowiu jednostki, zakłócają zdrowie, spokój, porządek i bezpieczeństwo publiczne, powodują wzrost przestępczości czy przemocy w rodzinie, mogą też powodować ubóstwo, bezrobocie i wykluczenie społeczne. Dlatego stan uzależnienia od używek współcześnie w większości krajów spotyka się z pewną prawną reakcją ze strony państwa, przybierającą postać określonej metody regulacji.

Z uwagi na znaczną liczbę znanych obecnie substancji i czynności, które mogą wywoływać stan uzależnienia u człowieka, w sposób celowy i świadomy w książce ograniczono się jedynie do analizy płaszczyzny normatywnej regulacji prawnych dotyczących alkoholu, szeroko rozumianych wyrobów wprowadzających nikotynę do organizmu oraz substancji odurzających i psychotropowych (tzw. narkotyków), uznając jednocześnie, że swoistym priorytetem prowadzonych rozważań jest zwrócenie uwagi na cele i zadania zmieniających się w czasie regulacji ustawowych w badanym obszarze i dokonanie analizy prawnych instrumentów, a w konsekwencji metod regulacji, które zapewniają ich realizację.

Znaczna dynamika zjawiska uzależnienia człowieka od używek sprawia, że opracowania tego zagadnienia dokonane w przeszłości obecnie często

dotyczą zupełnie odmiennego wobec współczesnego stanu prawnego, jak również innej niż obecna struktury zjawiska uzależnień. Uzasadnia to podjęcie badań z perspektywy nauk prawnych bardziej przekrojowych, umożliwiających szersze, kompleksowe spojrzenie w czasie i w przedmiocie regulacji na zjawisko uzależnień i normatywnego procesu przeciwdziałania im.

Idąc dalej, trzeba zauważyć, że dorobek doktryny prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, w odniesieniu do prawnej regulacji przeciwdziałania uzależnieniom koncentruje się zasadniczo, według odpowiednio przyjętych kryteriów badawczych, na jednym wybranym prawnym aspekcie uzależnień, przedstawiając go w sposób monograficzny i systemowy. O ile przeciwdziałanie alkoholizmowi doczekało się zarówno naukowych opracowań samego modelu, jak i praktycznych komentarzy, to przeciwdziałanie narkomanii rozpatrywane jest raczej z perspektywy regulacji karnoprawnej lub też dorobku nauki kryminologii, a opis przeciwdziałania nikotynizmowi dotyczy zagadnień naukowych o dużym stopniu szczegółowości, bez refleksji ogólnej.

Potrzebna jest dogłębna porównawcza analiza tej sfery regulacji w trzech zarysowanych powyżej obszarach, w szczególności aktualizująca spektrum rozważań teoretycznoprawnych zorientowanych na poszukiwanie specyfiki i cech prawnej metody regulacji w dziedzinie uzależnień. Dla administratywisty jest ona o tyle ciekawa, że omawiana regulacja dotyczy w tym wypadku tak wytwarzania, w dużym zakresie obrotu, jak i samego korzystania z szeroko pojętych używek. Do tego korzystanie z tych wyrobów z samej swojej istoty rodzi konflikt przeróżnych interesów prawnych i faktycznych, który prawo administracyjne stara się rozwiązywać.

2. Cele monografii

Nadrzędnym celem opracowania jest zweryfikowanie tezy, że wartości, które są chronione przez administracyjnoprawną metodę regulacji normatywnego przeciwdziałania uzależnieniom, w szczególności ochrona życia i zdrowia jednostki, jako naczelne wartości, które powinien

chronić prawodawca, w pełni uzasadniają jego normatywne działanie motywowane chronieniem jednostki przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z korzystania przez nią z wyrobów, które mogą wywoływać uzależnienie. Jest to zagadnienie immanentnie związane z kolejną równoległą weryfikowaną tezą, w myśl której omawiana metoda regulacji administracyjnoprawnej sprowadza się do zabezpieczenia dóbr szczególnie ważnych dla jednostki, społeczeństwa, podmiotów samorządowych i państwa ze względu na przyjęty w Konstytucji RP katalog wartości i dóbr, a także do ochrony zarówno jednostki, jak i społeczeństwa, podmiotów samorządowych oraz państwa przed zagrożeniami wynikającymi z faktu uzależnienia człowieka od używek.

Trzecim celem monografii jest wskazanie, w jaki sposób administracyjnoprawna metoda regulacji przeciwdziałania uzależnieniom powinna być formowana przez prawodawcę, aby konflikty między wartościami rozwiązywać w sposób zapewniający z jednej strony jak najdalej idącą skuteczność regulacji publicznoprawnej działającej w imię dobra ogółu i interesu publicznego, a z drugiej poszanowanie praw i wolności jednostki (człowieka i obywatela), które zawsze powinny znajdować się w centrum zainteresowania prawodawcy stosującego administracyjnoprawną metodę regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, tak aby regulacja ta była wartościowa i pozytywna.

W tym miejscu należy sformułować problem badawczy, który uznany zostanie za czwarty cel pracy, a mianowicie czy ograniczenia ustawowe, które niewątpliwie głęboko ingerują w sferę wolności jednostki, właściwie realizują swój cel. Analiza obecnie obowiązującego ustawodawstwa w tym zakresie wskazuje na istnienie wielu ograniczeń – głównie w formie nakazów i zakazów – a także publicznoprawnych ciężarów, które z założenia mają zapobiegać negatywnym zjawiskom związanym z korzystaniem z używek oraz minimalizować ujemne skutki tych zjawisk.

Zdaniem autora przemiany społeczne i kulturowe czynią wciąż aktualnym wybór pomiędzy deregulacją a zaostrzeniem modelu administracyjnoprawnego regulowania korzystania z pewnych kwalifikowanych wyrobów w postaci używek i wynikających z nich uzależnień. Przedstawienie dynamicznego ujęcia administracyjnoprawnej metody

regulacji przeciwdziałania uzależnieniom, odpowiadające na powyższe wątpliwości, jest piątym celem niniejszego opracowania.

3. Konstrukcja i główne tezy monografii

Książka składa się z czterech rozdziałów. Rozdział 1 stanowi teoretycznoprawne wprowadzenie do omawianego zagadnienia. Zaprezentowano w nim zagadnienie metody regulacji, które stanowi pojęcie-narzędzie umożliwiające wyróżnienie modelu regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Niezbędne jest ustalenie użytecznego dla nauki prawa administracyjnego sensu pojęcia metody regulacji, w tym metody administracyjnoprawnej. Dokonano tego przez wyprowadzenie definicji pojęcia metody regulacji. Istotnym elementem rozdziału jest również przedstawienie podziału metod regulacji w ujęciu makro, ich cech, charakterystyki i wzajemnej relacji. Umożliwia to wyprowadzenie tezy o istnieniu gradacji metod regulacji. Metoda regulacji staje się pojęciem, które umożliwia nie tylko, jak czasem wskazuje się w literaturze, typologię systemu prawa, ale i analizę regulacji prawnej o dużym znaczeniu dla nauki prawa, w tym prawa administracyjnego.

Przedmiotem dalszych rozważań jest filozofia i wartości regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Odrębnie potraktowano tzw. wartości-cele, wartości realizowane przez administracyjnoprawną metodę regulacji przeciwdziałania uzależnieniom oraz wartości, które powinny cechować samą tę regulację. Rozdział 1 służy również uporządkowaniu aparatury pojęciowej odnoszącej się do relewantnego dla tematu przedmiotu regulacji oraz omówieniu specyfiki norm regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Uzasadnione tam wyraźne wyartykułowanie prawnego celu, zadań publicznych oraz możliwości racjonalizowania, systematyzowania i etapowania w czasie działania administracji publicznej przez posłużenie się przez prawodawcę instytucją preambuły, normami celowościowymi i zadaniowymi, a także normami upoważniającymi do tworzenia zróżnicowanych aktów polityk, decyduje w przekonaniu autora o swoistości omawianej regulacji prawnej.

Na tej podstawie postawiono tezę o gradacji metod regulacji, natężenia ingerencji w sferę praw i wolności jednostki za pomocą oddziaływania z wykorzystaniem władztwa publicznoprawnego, ze względu na wartości oraz pewne dające się wyodrębnić modele regulacji przeciwdziałania uzależnieniom.

W rozdziale 2 przeanalizowano regulację przeciwdziałania alkoholizmowi, rozumianą jako heteronomiczne oddziaływanie przez ustawodawcę za pośrednictwem ustaw na jednostki za pomocą instrumentów ograniczających dostępność napojów alkoholowych oraz usuwanie skutków nadużywania i uzależnienia od napojów alkoholowych, mające na celu dynamiczne przekształcanie struktury spożycia napojów alkoholowych w taki sposób, aby spożycie to wywoływało jak najmniej dotkliwe konsekwencje zdrowotne dla jednostki oraz dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Rozpoczynając rozważania od przedstawienia specyfiki przedmiotu tej regulacji prawnej i jej historycznego rozwoju, opisano jej główny cel. Następnie omówiono jej ujęcie podmiotowe, ukazując budowę struktury organów administracji publicznej zaangażowanych w przeciwdziałanie alkoholizmowi w oparciu o kryterium pomocniczości. W kolejnej części zaprezentowano rozbudowany system aktów planowania specyficzny dla tej regulacji i ograniczenia w wyrobie, podaży i spożywaniu napojów alkoholowych w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym oraz przestrzennym. Osobną kwestią przedstawioną w tym rozdziale są ponadto regulacje następstw nadużywania i uzależnienia od napojów alkoholowych, w tym swoista dla regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi instytucja izby wytrzeźwień, związana m.in. z zagadnieniami porządku i spokoju publicznego.

Rozdział 3 skupia się na niedawno znacznie zmodyfikowanej i rozbudowanej przez prawodawcę administracyjnoprawnej metodzie regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi. Należy zwrócić uwagę, że modyfikacja i rozszerzenie przedmiotu regulacji, przedstawione dalej w sposób szczegółowy, uzasadniają posługiwanie się pojęciem przeciwdziałania nikotynizmowi, a nie przeciwdziałania paleniu tytoniu. W obecnym stanie prawnym prawodawca obejmuje reakcją państwa różnorodne formy wprowadzania nikotyny do organizmu, nawet jeżeli nie jest to efekt spalania wyrobów opartych na tytoniu, z czym powiązane są imma-

nentnie produkty spalania o cechach rakotwórczych. Ustalenia poczynione w tej części książki pozwalają zdefiniować tę ujętą w skali mikro metodę regulacji jako heteronomiczne oddziaływanie na jednostki za pomocą instrumentów prawnych ograniczających dostępność szeroko rozumianych wyrobów tytoniowych, ale przede wszystkim możliwość korzystania z nich w wybranych miejscach publicznych, oraz instrumentów przeciwdziałających narażeniu na oddziaływanie dymu tytoniowego na osoby trzecie – biernych palaczy. Obok przedstawienia przedmiotu regulacji i jej rozwoju historycznego, podobnie jak w rozdziale 2 opisano aspekt podmiotowy regulacji oraz występujące w niej akty planowania, konfrontując ich zupełnie inną strukturę z niejako wzorcową regulacją przeciwdziałania alkoholizmowi. W rozdziale zaprezentowano ponadto pojęcie polskiego modelu ograniczania możliwości korzystania z wyrobów objętych regulacją ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych w wybranych miejscach publicznych, jak również ograniczenia w wytwarzaniu i udostępnianiu wyrobów tytoniowych w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, odrębnie traktując kwestie związane z wyrobami bezdymnymi czy nowatorskimi wyrobami tytoniowymi – papierosami elektronicznymi – jako pewną nowość w tej regulacji, która spowodowała daleko idące jej przemodelowanie.

Kwestie związane z regulacją przeciwdziałania narkomanii zostały ujęte w rozdziale 4. Odrębność tej regulacji od dwóch pozostałych jest bardzo widoczna. Wynika ona z innej filozofii, oparcia na modelu prohibycyjnym, a nie, jak w wypadku regulacji przeciwdziałania alkoholizmowi i nikotynizmowi, reglamentacyjnym. Wynika z tego swoista i względnie wyraźna karnizacja przyjętej przez ustawodawcę metody regulacji, która zdaniem autora efektywnie i skutecznie uzupełnia jednak cele i zadania realizowane w reżimie administracyjnoprawnej metody regulacji. Analiza dokonana w rozdziale 4 pozwala na zdefiniowanie regulacji przeciwdziałania narkomanii jako heteronomicznego oddziaływania przez akty normatywne na jednostki za pomocą instrumentów prawnych o silnie multicentrycznym charakterze i o skuteczności zabezpieczonej hybrydową metodą regulacji o elementach tak administracyjnych, jak i karnych, w jak najdalej idący sposób uniemożliwiającego podmiotom administrowanym dostęp do szeroko rozumianych narkotyków w celach

pozamedycznych. Odrębnie ujęto problemy związane z przeciwdziałaniem korzystaniu z tzw. dopalaczy, które pozostaje niezwykle aktualną i żywą kwestią, w szczególności dla praktyki. Analiza ta pozwala na wyprowadzenie wniosków o ewolucji administracyjnoprawnej metody regulacji przeciwdziałania uzależnieniom oraz wartościach, które umożliwiają korzystanie z regulacji przeciwdziałania uzależnieniom jako skutecznego instrumentu zabezpieczającego społeczeństwo przed nowymi zagrożeniami w sposób zgodny ze standardami państwa prawa, w tym ochrony praw i wolności jednostki.

4. Wykorzystane metody badawcze

Regulacja przeciwdziałania uzależnieniom została wyrażona w normatywnym tekście obowiązującego prawa. Implikuje to dobór zastosowanych metod badawczych. Główną metodą jest metoda dogmatyczna, jednak nie w ścisłym znaczeniu. Wykładnia dokonywana na gruncie analizy prawa administracyjnego, jak słusznie zauważa doktryna, musi zachowywać specyfikę cech administracji publicznej i prawa administracyjnego. Tak dokonana interpretacja materiału normatywnego pozwala określić ujęcie powyższej metody jako hermeneutycznej, gdyż interpretacja nie ma na celu opisu, odtworzenia tylko sensu norm prawnych, ale prowadzi do pewnej konceptualizacji, porządkowania prawa. Dodatkowo analizę tekstu normatywnego uzupełniono o autorskie odniesienie się do poglądów orzecznictwa i doktryny. Wskazane podejście metodologiczne pozwala nie tylko porządkować i systematyzować analizowane zagadnienie, ale również formułować postulaty mogące stanowić źródło inspiracji dla prawodawcy. Umożliwia to walidację i odpowiedź na pytanie badawcze, czy analizowane normy prawne zostały ustanowione należycie.

Metoda dogmatyczna jest uzupełniana innymi metodami badawczymi, przede wszystkim komplementarną wobec niej metodą historyczną. Sfera normatywna przeciwdziałania uzależnieniom wymaga stałej analizy z uwagi na rangę i znaczenie tej regulacji dla zdrowia i życia człowieka, a także zdrowia publicznego – w przedmiocie chociażby potencjalnego przewartościowania przyjętych konstrukcji prawnych. Ta uzupełniająca

metoda umożliwia zrozumienie cech analizowanej regulacji prawnej oraz jej współczesnych odniesień. Nie sposób również odnieść się do przedmiotu badań bez posłużenia się w wybranym zakresie i kontekście w pewien sposób ograniczoną metodą porównania polskiego i europejskiego porządku prawnego. Wynika to z obecności Polski w strukturach unijnych i silnego oddziaływania regulacji innych państw, jak również regulacji ponadpaństwowych na nasz porządek prawny. Obie wymienione wyżej metody badawcze są jednak uzupełniające, mając na celu wnikliwszą analizę, a przez to lepsze zaprezentowanie wyników badań.

Warstwa problemów społecznych podejmowanych w książce znalazła swoje rozwinięcie także dzięki podejściu interdyscyplinarnemu. Przedmiot analiz wymaga uwzględnienia myślenia charakterystycznego dla psychologicznej i socjologicznej koncepcji prawa, przy jednoczesnym wykorzystaniu dorobku nauki administracji, ale – co istotne – również i kryminologii.

Prezentowana monografia powstała w oparciu o obronioną 25.02.2019 r. dysertację doktorską, napisaną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Iwony Niżnik-Dobosz, której chciałbym serdecznie podziękować za lata opieki naukowej, cenne rady, przekazaną wiedzę i doświadczenie oraz życzliwość okazywaną mi jako Jej doktorantowi.

Składam również podziękowania Pani dr hab. Barbarze Jaworskiej-Dębskiej, prof. UŁ oraz Panu dr. hab. Robertowi Sawule, których wartościowe wskazówki oraz inspiracje przyczyniły się do przygotowania pracy do druku.

Dziękuję ponadto Pracownikom i Doktorantom Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, szczególnie jej Kierownikowi, Panu prof. dr. hab. Janowi Zimmermannowi oraz Panu Dziekanowi dr. hab. Piotrowi Doboszowi, prof. UJ, bez których pomocy powstanie tej książki byłoby znacznie utrudnione.

Serdeczne podziękowania składam mojej Rodzinie, w szczególności Rodzicom – Marii i Ryszardowi oraz Żonie Karolinie, których wiara we mnie i cierpliwość stanowiły nieocenioną pomoc.

Michał Koszowski

Kraków, czerwiec 2019 r.

Rozdział 1

MODELE REGULACJI PRZECIWDZIAŁANIA UZALEŻNIENIOM W SYSTEMIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1. Metoda regulacji – podstawa wyróżnienia modeli regulacji przeciwdziałania uzależnieniom

1.1.1. Definicja i cechy metody regulacji

W doktrynie II połowy XX w., przed tzw. transformacją ustrojową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w Rzeczpospolitą Polską, pojęcie metody regulacji zostało przeanalizowane dość dokładnie, w szczególności przez przedstawicieli nauki teorii prawa, ale również innych dziedzin nauki prawa, adekwatnie do potrzeb dokonywanych przez nich badań. Dla niektórych z nich pojęcie metody regulacji było przedmiotem, a dla innych narzędziem badań.

O ile pojęcie to jest często przywoływane przez przedstawicieli doktryny, to bardzo rzadko podejmują się oni jego zdefiniowania, uznając je za zastane i powszechnie stosowane. Dlatego wyjątkowy charakter ma definicja zaproponowana przez S. Włodykę, zgodnie z którą metoda regulacji to „podporządkowana pewnym założeniom ogólnym świadoma działalność ustawodawcy polegająca na wyborze takich, a nie innych form wprowadzania w życie pewnych zasad postępowania (norm

prawnych)¹. Autor ten jako immanentną cechę metody regulacji widzi jej sprzężenie z pojęciami zakresu regulacji i jej „głębokości”² oraz mocą wiążącą używanych przez prawodawcę norm prawnych i rodzajów sankcji prawnych za ich nieprzestrzeganie³.

Zdaniem S. Włodyki, o ile przyjęta przez prawodawcę metoda regulacji jest w pewnym zakresie zdeterminowana „obiektywną koniecznością”, to jej wybór stanowi akt woli prawodawcy, w którym ma on sporą dowolność⁴. Teza ta w obecnym porządku prawnym mocno się zdezaktualizowała. Współcześnie prawodawca nie ma swobody wyboru metody regulacji, ze względu na zidentyfikowane faktyczne „granice prawa”, granice korzystania z instrumentów prawa, ograniczenia w regulacji praw i wolności jednostki: pomocniczość i proporcjonalność. Nie każdy wybór będzie też oznaczał wybór racjonalny i rozumny, skuteczny⁵. Pokazuje to daleko idącą ewolucję metody regulacji i jej immanentne powiązanie z aktualnie obowiązującym system prawnym i wynikającymi z tego wartościami.

Według definicji zaproponowanej przez M. Szydłę „metoda regulacji, rozumiana w sensie ściśle technicznoprawnym, jest to konwencjonalna kwalifikacja prawna stworzonego (przewidzianego) przez prawodawcę sposobu, w jaki mają być pierwotnie lub wtórnie aktualizowane (tj. sposobu, w jaki mają pierwotnie lub wtórnie uzyskiwać moc wiążącą) określone uprawnienia lub obowiązki pewnych podmiotów, w tym sposobu, w jaki ma następować konkretyzacja określonych przepisów (norm) prawnych przez właściwe (kompetentne) podmioty. Jest też konwencjonalną kwalifikacją opisującą charakter stosunków prawnych, w jakie wchodzi i w jakich pozostają ze sobą podmioty określonych przepisów (norm) prawnych”⁶. Na pierwszy plan w tej definicji wysuwa się zatem

¹ S. Włodyka, *Problem „prawa gospodarczego”*, „Studia Cywilistyczne” 1964/5, s. 126.

² Autor nie rozwija tego pojęcia, jednak z kontekstu wynika, że może tu chodzić o stopień dolegliwości regulacji prawnej dla jej adresatów.

³ S. Włodyka, *Problem...*, s. 125.

⁴ S. Włodyka, *Problem...*, s. 126.

⁵ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 242–243.

⁶ M. Szydło, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, Warszawa 2014, s. 215, por. M. Szydło, *Władztwo administracyjne w prawie administracyjnym*, Wrocław 2004,

związek metody regulacji z konkretyzacją prawa. Analizowane pojęcie należy jednak, zdaniem autora niniejszego opracowania, odnieść do aspektu szerszego niż tylko kwalifikacja przyjęcia sposobu konkretyzacji prawa. Jak zostanie wykazane dalej, metody regulacji odróżniają także inne elementy niż tylko sposób formułowania norm prawnych.

W konsekwencji metoda regulacji to normatywny sposób przyjętej przez prawodawcę prawnie wiążącej metody oddziaływania państwa na podmioty prawa, będący zarazem, według dorobku doktryny, uzupełniającym, obok zasadniczej sfery stosunków społecznych danych do regulacji, kryterium podziału systemu prawa na działy (gałęzie). Metoda regulacji jest postrzegana, wykładana, odtwarzana z materiału normatywnego i wykorzystywana, obok doktryny, zarówno przez prawodawcę, jak i podmioty interpretujące, wykonujące, stosujące i egzekwujące prawo.

W świetle powyższych ustaleń jako metodę regulacji prawnej należy postrzegać sposób, w jaki normatywnie prawodawca – działając w ramach Konstytucji RP i porządku konstytucyjnego oraz wykorzystując fakt, że skutki prawne materialne może kreować zarówno uprawniony organ, jak i wolny człowiek (jednostka) – oddziałuje na stosunki społeczne za pomocą odpowiedniego doboru norm, m.in. aktualizowanych pierwotnie lub wtórnie, bezpośrednio lub pośrednio, a także instytucji i pojęć w nich zawartych. Jest to dobór dokonywany świadomie i racjonalnie ze względu na specyfikę danych stosunków społecznych, wartości z nimi związanych, podmiotów w nich uczestniczących, powinność ewentualnego proporcjonalnego, adekwatnego wykorzystania określonego rodzaju i zakresu władztwa publicznoprawnego, instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz z uwagi na specyfikę oczekiwanych celów, zadań, a także skuteczności, efektywności oraz instrumentalności tworzonego prawa.

Michał Koszowski – doktor nauk prawnych; radca prawny; specjalista w zakresie prawa administracyjnego; autor kilkunastu prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego.

Książka charakteryzuje i porównuje prawne modele regulacji przeciwdziałania uzależnieniom. Autor przedstawia zasadnicze instytucje oraz instrumenty prawne mające na celu przeciwdziałanie alkoholizmowi, nikotynizmowi i narkomanii oraz omawia takie zagadnienia, jak:

- zadania i kompetencje organów administracji publicznej właściwych do przeciwdziałania uzależnieniom,
- sposoby ograniczania dostępności napojów alkoholowych zorientowane na ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- regulacje dotyczące ochrony przed szkodliwym wpływem palenia biernego (w tym papierosów elektronicznych i aromatyzowanych),
- kryminalizacja dystrybuowania i posiadania środków odurzających lub substancji psychotropowych (w tym tzw. dopalaczy).

Autor dużo uwagi poświęca zagadnieniom niepodejmowanym dotąd w doktrynie prawa, jak np. nowe uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania polityki przeciwalkoholowej, nowa i rozszerzona regulacja przeciwdziałania skutkom korzystania z wyrobów tytoniowych czy też zagadnienia walki z tzw. dopalaczami w praktyce organów administracji publicznej.

Książka jest przeznaczona dla przedstawicieli zawodów prawniczych, przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z wyrobami alkoholowymi i tytoniowymi, pracowników administracji publicznej, a także osób związanych z branżą reklamową i handlową.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-806-0

