

PIOTR SZRENIAWSKI

ADMINISTRACYJNOPRAWNE
ZAGADNIENIA
PRZECIWDZIAŁANIA
NIKOTYNIZMOWI

Administracyjnoprawne zagadnienia przeciwdziałania nikotynizmowi
wydawnictwo **piotrszreniawski**

© by Piotr Szreniawski 2005

Projekt okładki: Norbert Rybarczyk

ISBN 83-918645-9-6

Lublin 2005

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział I	
Charakterystyka podstawowych pojęć prawnych	
1.1 Wprowadzenie	6
1.2 Pojęcie nikotynizmu	6
1.3 Ochrona prawna przed nikotynizmem	7
1.4 Strefa wolna od dymu tytoniowego	14
Rozdział II	
Zasady ogólne prawa administracyjnego	
2.1 Wprowadzenie	28
2.2 Zasady prawa materialnego	30
2.3 Zasady ogólne prawa procesowego	33
2.4 Zasady prawa Unii Europejskiej	36
Rozdział III	
Zakres działania organów administracji publicznej	
3.1 Wprowadzenie	43
3.2 Zadania organów administracji rządowej	48
3.3 Zadania organów samorządu gminnego i innych podmiotów administrujących	49
Rozdział IV	
Prawne formy działania administracji publicznej	
4.1 Wprowadzenie	52
4.2 Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej	52
4.3 Akt normatywny	55
4.4 Akt administracyjny	58
4.5 Akt generalny stosowania prawa	67
4.6 Porozumienie administracyjne	68
4.7 Umowa cywilnoprawna a umowa administracyjna	69
4.8 Ugoda administracyjna	71
4.9 Czynności materialno-techniczne	72
4.10 Działalność społeczno-organizatorska	74
Rozdział V	
Kontrola realizowana przez organy administracji publicznej	
5.1 Wprowadzenie	81
5.2 Pojęcie i zakres kontroli	81
5.3 Najwyższa Izba Kontroli	86
5.4 Państwowa Inspekcja Sanitarna	90
5.5 Państwowa Inspekcja Pracy	96
5.6 Inspekcja Handlowa	97
5.7 Służba Celna i Straż Graniczna	99
5.8 Policja, Straż Miejska, Straż Leśna i Państwowa Straż Pożarna	102
5.9 Kontrola społeczna	108

Rozdział VI	
Administracyjnoprawne modele przeciwdziałania nikotynizmowi	
6.1 Wprowadzenie	111
6.2 Model międzynarodowy	111
6.3 Model zamknięty na przykładzie Irlandii	115
6.4 Model częściowo zamknięty na przykładzie Węgier i USA	117
6.5 Model otwarty na przykładzie Niemiec	119
Podsumowanie	121

Wstęp

Nikotynizm jest zarówno problemem zdrowotnym, ekonomicznym czy społecznym, jak i zagadnieniem prawnym. W niniejszej pracy zająłem się wyłącznie aspektami publicznoprawnymi tego zagadnienia. W szczególności skupiłem uwagę na zagadnieniach administracyjnoprawnych tego problemu.

Celem pracy była analiza modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania nikotynizmowi obowiązującego w Polsce. Problematyka nikotynizmu ma wielkie znaczenie we współczesnym świecie. Nikotynizm, czyli nałóg tytoniowy, jest to uzależnienie od używania wyrobów tytoniowych, jest on zjawiskiem dotyczącym podmiotowych praw zarówno jednostki, jak i musi być rozpatrywane w interesie publicznym.

W pracy wyróżnione zostały trzy podstawowe modele przeciwdziałania nikotynizmowi: tzw. model zamknięty, model otwarty oraz model częściowo zamknięty. Model otwarty pozostawia wiele swobody odnośnie możliwości palenia tytoniu w miejscach publicznych ani nie nakłada większych obowiązków na podmioty administracji publicznej w kwestii przeciwdziałania nikotynizmowi. Model zamknięty przeciwdziałania nikotynizmowi charakteryzuje się wieloma ograniczeniami dotyczącymi palenia tytoniu w miejscach publicznych jak i podkreśla znaczenie działań administracji publicznej w kwestii przeciwdziałania nikotynizmowi. Podstawową tezą rozprawy jest twierdzenie, że prawoadministracyjny model przeciwdziałania nikotynizmowi obowiązujący w Polsce jest modelem częściowo zamkniętym.

Zakres pracy mieści się w sferze prawa administracyjnego. Dlatego też metodologia i aparatura pojęciowa używana w rozprawie pochodzi z tej dziedziny prawa. W szczególności zastosowałem w pracy metodę dogmatyczną. Praca została napisana według stanu prawnego na dzień 1 maja 2005.

Niniejsza praca jest skróconą wersją rozprawy doktorskiej, przygotowanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji pod kierownictwem naukowym Prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie w 2005 roku.

Rozdział I

Charakterystyka podstawowych pojęć prawnych

1.1 Wprowadzenie

Nikotynizm jest zjawiskiem dotyczącym praw zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa. Pojęcie interesu społecznego jest nie tylko sumą interesów poszczególnych jednostek wchodzących w skład zbiorowości. Zdrowie osoby palącej nie jest wyłącznie jej prywatną sprawą¹. Jednostka jest częścią społeczeństwa, a stan jej zdrowia ma wpływ na jakość wykonywanej przez nią pracy, a przez to pracy zespołów, do jakich ta jednostka należy. Prawo administracyjne, regulując stosunki obywatel – państwo, powinno brać pod uwagę dobro ogółu, którego przecież jednostka jest częścią.

1.2 Pojęcie nikotynizmu

Nikotynizm, czyli nałóg tytoniowy, jest to uzależnienie² od używania wyrobów tytoniowych. Od dawna wiadomo, że nikotynizm negatywnie wpływa na zdrowie człowieka, a patrząc ogólniej, na rozwój społeczeństwa. Nikotynizm jest uznawany za epidemię, jest jednym z największych zagrożeń zdrowotnych społeczeństw. Oprócz pojęcia nikotynizmu, warto zwrócić uwagę na to, że doktryna i ustawy definiują pojęcia związane z pojęciem nikotynizmu, takie jak tytoń czy wyroby tytoniowe.

Nikotyna, $\text{NC}_5\text{H}_4\text{-C}_4\text{H}_7\text{N-CH}_3$, 1-metylo-2-(β -pirydylo)-pirolidyna, alkaloid występujący w liściach i korzeniach tytoniu. Ciecz o temperaturze wrzenia 246°C , rozpuszczalna w wodzie i w alkoholu, wykazująca aktywność optyczną (lewoskrętna), na powietrzu brunatniejąca. Stosowana w medycynie, garbarstwie oraz jako składnik preparatów owadobójczych. Nikotyna działa najpierw pobudzająco, a następnie porażająco na połączenia w zwojach nerwowych, zwłaszcza autonomiczny układ nerwowy. Poraża też nerwowe zakończenia ruchowe i ośrodki (depresja ośrodkowa) rdzenia przedłużonego. Śmierć przy zatruciu następuje wskutek porażenia oddechu (depresja oddechowa). Dawka śmiertelna od 50 mg, co odpowiada 2-3 papierosom przyjętym doustnie. Objawami zatrucia są: nudności, ślinotok, wymioty, drżenie kończyn, bladość skóry, poty, biegunka, kolka jelitowa, drgawki lub kurcze mięśniowe, zaburzenia wzroku, początkowo zwolnienie, potem przyspieszenie tętna, zaburzenia świadomości, następnie utrata przytomności, zapaść, porażenie oddechu.

Tytoń przemysłowy są to gotowe do produkcji wyrobów tytoniowych wysuszone liście tytoniu szlachetnego lub (rzadziej) machorki po przejściu przez proces fermentacji i maturacji (dojrzewania). Tabaka jest to sproszkowany tytoń (zwykle z odmiany Kentucky lub z machorki), przeznaczony do wciągania przez nos. Wywołuje kichanie. Jest to również dawna nazwa tytoniu fajkowego.

W prawie polskim podobne definicje dotyczące produktów tytoniowych znajdziemy w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania

¹ J. Milanowski: Szkodliwe działanie palenia tytoniu - wprowadzenie, [w:] Palenie tytoniu a zdrowie, Lublin 1995, str. 7.

² Nałóg zwykle rozumiany jest jako niemożność powstrzymania się od jakiegoś zachowania, pojęcie uzależnienia wskazuje na fizjologiczne czy psychologiczne źródła nałogu.

tytoniu i wyrobów tytoniowych³. Zgodnie z ustawą, „tytoń” są to rośliny tytoniowe uprawne rodzaju *Nicotiana*, „wyroby tytoniowe” to wszelkie wyprodukowane z tytoniu wyroby, takie jak papierosy, cygara, cygaretki, tytoń fajkowy, machorka, tabaka i inne, zawierające tytoń lub jego składniki, z wyłączeniem środków farmaceutycznych zawierających nikotynę. Pojęcie „wyroby tytoniowe bezdymne” oznacza wyroby tytoniowe przeznaczone do wążania (tabaka), ssania, żucia lub wprowadzania do organizmu w innej postaci, z wyłączeniem środków farmaceutycznych zawierających nikotynę. „Rekwizyty tytoniowe” to artykuły i przyrządy przeznaczone do używania tytoniu, jak papierośnice, cygarniczki, bibułki papierosowe, urządzenia do zwijania papierosów, fajki oraz przybory do ich czyszczenia i nabijania, popielniczki, obcinacze do cygar itp. (z wyłączeniem zapalniczek i zapalek).

Z kolei w USA interesujące nas pojęcia definiuje Kodeks Stanów Zjednoczonych⁴. Według punktu (1) sekcji 1332 termin „papieros” oznacza: (A) zwitek tytoniu owinięty w papier lub inną substancję nie zawierającą tytoniu, (B) zwitek tytoniu owinięty w substancję zawierającą tytoń, która, ze względu na wygląd, rodzaj tytoniu użytego w filtrze lub pakowania i oznaczania, może być sprzedawana w sposób podobny jak papierosy opisane w (A). „Opakowanie” definiowane jest w punkcie (4) sekcji 1332. Oznacza ono paczkę, pudełko, karton lub pojemnik w którym papierosy są oferowane do sprzedaży, sprzedawane lub dystrybuowane w inny sposób.

Według ugody między rządem federalnym a koncernami tytoniowymi USA, „papieros” jest to produkt zawierający nikotynę, który w normalnym użyciu jest palony lub podgrzewany i składa się lub zawiera (1) tytoń owinięty w papier lub inną materię nie zawierającą tytoniu; lub (2) tytoń, który w jakiegokolwiek formie może być oferowany konsumentom lub zakupiony przez konsumentów jako papieros z powodu wyglądu, typu tytoniu użytego w zawartości, lub z powodu opakowania i oznaczenia, lub (3) tytoń owinięty w materię zawierającą tytoń, który z powodu wyglądu, rodzaju tytoniu użytego w zawartości lub opakowania i oznaczenia może być oferowany konsumentom lub zakupiony przez konsumentów jak papieros opisany w części (1) tej definicji. Termin „Papieros” („Cigarette”) określa też „skręty” („roll-your-own”), czyli tytoń, który z powodu wyglądu, typu, opakowania lub oznaczenia nadaje się do użycia i może być oferowany konsumentom lub kupiony przez konsumentów jako tytoń do wyrobu papierosów.

Aktem prawnym regulującym szczegółowe zagadnienia administracyjnoprawne dotyczące zwalczania nikotynizmu jest ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Jak stanowi preambuła tego aktu, celem ustawy jest przeciwdziałanie uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ochrona zdrowia przed jego następstwami. Wiele innych aktów prawnych również dotyczy problematyki nikotynizmu, w tym akty prawne bezpośrednio zajmujące się sprawami BHP, kwestią ochrony przed pożarami oraz wieloma innymi zagadnieniami.

1.3 Ochrona prawna przed nikotynizmem

Prawna ochrona przed nikotynizmem odbywa się przy zastosowaniu odpowiednich form prawnych działania administracji publicznej. Jednak pojęcie prawnej formy, które zostanie bardziej szczegółowo omówione w rozdziale IV pracy, nie jest

³ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁴ USC (United States Code), par. 1331-1340 z 1965 r. ze zm.

jedynym pojęciem używanym do opisania sposobów zapewniania ochrony prawnej. Pojęciami pokrewnymi dla pojęcia formy prawnej są pojęcia środka prawnego, metody, instrumentu prawnego oraz instytucji prawnej.

Pod pojęciem środka rozumie się zwykle pewne możliwości oddziaływania na dane postępowanie, osoby lub rzeczy⁵. Pojęcie metody jest wieloznaczne, używane jest w różnych znaczeniach przez poszczególne nauki. Metodą jest zespół podejmowanych czynności i stosowanych środków ściśle określony sposób dla osiągnięcia założonego celu. Pojęcia instytucji, instrumentu, środka i metody posiadają określone znaczenia w naukach prawnych. Wiele z pojęć prawnych zostało przeniesionych z prawa rzymskiego, inne zostały wypracowane, szczególnie w prawie administracyjnym, w ciągu ostatnich kilkuset lat. W czasie ich stosowania znaczenia ich zmieniały się, zmieniał się też zakres ich stosowania⁶. Terminem stosowanym w teorii wielu działów prawa jest pojęcie instytucji prawnej, przez którą rozumieć należy zespół norm prawnych regulujących określony i dający się wyodrębnić rodzaj stosunków społecznych, takich jak władztwo administracyjne czy wyłączenie. J. S. Langrod instytucję prawną w prawie administracyjnym wiąże z teoretyczną umiejętnością wyrażania prawa. Daje ona zarys systemu teoretycznego, zbierający porównawcze rozwiązania pozytywnoprawne w instytucje podstawowe dla prawa administracyjnego⁷. Instytucja środka prawnego jest zwykle rozumiana jako prawna możliwość zaskarżania aktów administracyjnych, a zarazem stanowi formalny instrument umożliwiający skorzystanie z prawa jednostki do uruchomienia toku instancji⁸.

Pojęcie instrumentu rozumiane jest jako środek bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na dany układ, którego struktury są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty⁹. Instrument można również zdefiniować jako instytucjonalne formy realizacji celów i zadań stawianych przed administracją publiczną, o ile mają one charakter administracyjnoprawny¹⁰.

Jako metoda działania administracji rozumiana jest polityka stosowania pewnych środków będących w dyspozycji organów administracji. Przez metodę działania administracji rozumiany jest powiązany ze sobą ciąg występowania określonych prawnych form w rozwiązywaniu przez administrację postawionych przez nią zadań. Do metod pracy administracji zaliczyć należy określenie rozwiązywania pewnych zjawisk społecznych poprzez przekonywanie lub przymus, podejmowanie prewencyjnej działalności na określonym odcinku czy też reagowanie na zaistniałe efekty, podejmowanie rozwiązania zagadnienia lub rozwiązywanie go przez szereg kolejnych czynności¹¹.

Jednak stosunek interesu jednostki do interesu społecznego nie jest w literaturze rozstrzygnięty i opisany jednoznacznie. W historii prawa i doktryn politycznoprawnych można wyróżnić wiele różnych koncepcji dotyczących pojęć interesu społecznego i interesu jednostki. Z jednej strony występują doktryny uniwersalistyczne, podkreślające wartość interesu społecznego i nie doceniające interesu jednostki, z drugiej spotkamy się z wieloma koncepcjami indywidualistycznymi, koncentrującymi swą uwagę na jednostce. W praktyce

⁵ P. Dobosz: Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków, Kraków 1997, str. 28.

⁶ Ibidem, str. 29.

⁷ Ibidem, str. 39.

⁸ Ibidem, str. 40.

⁹ Ibidem, str. 35.

¹⁰ Ibidem, str. 45.

¹¹ J. Starościak: Prawne formy i metody działania administracji, [w:] System prawa administracyjnego, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, T. III, str. 40-41.

niejednokrotnie koncepcje uniwersalistyczne usiłowały podporządkować interesy jednostek nadrzędnemu interesowi państwa i wybranej ideologii. Koncepcje uniwersalistyczne kierują się założeniem, że władza najlepiej realizuje interesy społeczne, które są często uważane za tożsame z interesem jednostki wchodzącej w skład społeczeństwa. Doktryny uniwersalistyczne mogły również ograniczyć swoje żądania wobec jednostki do podporządkowania jej interesów nadrzędnemu – ale nie jedynemu respektowanemu przez państwo – interesowi publicznemu¹².

Z drugiej strony koncepcje indywidualistyczne głosiły fikcyjność interesów społecznych. J. Bentham uważał, że liczy się tylko jednostka, interes społeczności to wyłącznie pojęcie oznaczające sumę interesów poszczególnych jednostek. Te dwa pojęcia, zdaniem M. Wyrzykowskiego, pozostają nadal aktualne¹³. Z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego, pojęcie interesu społecznego może spełniać ważną rolę, należy jednak pamiętać, że sytuacja prawna jednostki oceniana wyłącznie przy pomocy pojęć prawa materialnego byłaby niepełna, zwłaszcza przy pominięciu przepisów postępowania administracyjnego, w szczególności art. 7 k.p.a. Interes społeczny często stanowi przesłankę wydania uznaniowej decyzji administracyjnej, więc element kształtujący treść takiej decyzji. Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym koresponduje z pojęciem interesu społecznego zaczerpniętym z języka potocznego, dodatkowo pojęcie to znajdujemy również w naukach społecznych takich jak socjologia, politologia, jak i w psychologii czy ekonomii. Pojęcie interesu społecznego, dzięki włączeniu do ustawodawstwa, stało się pojęciem prawnym¹⁴.

Problematyka ochrony zdrowia przed nikotynizmem szczególnie mocno związana jest z zagadnieniem wyważenia interesu jednostki i interesu ogółu. E. Modliński uważa, że nie jest możliwe ujęcie pojęcia interesu społecznego w jednolity system, ponieważ wymogi interesu publicznego ulegają zmianie w każdej prawie instytucji prawnej¹⁵. Jednak przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wielokrotnie podejmowali próby definiowania interesu publicznego. J. Lang rozumie interes społeczny jako relację między stanem obiektywnym a oceną tego stanu, jaką on przynosi lub może przynieść społeczeństwu¹⁶. M. Wyrzykowski systematyzuje poglądy teoretyków prawa na temat interesu publicznego. Pierwotne koncepcje opierają się na zestawieniu interesów jednostki i interesu publicznego. Interes publiczny przeciwstawiany był interesowi prywatnemu w sferze normatywnej i politycznej. Doktryna liberalna oraz koncepcja publicznych praw podmiotowych stworzyły podstawy dla analizy pozycji jednostki w państwie, jak i analizę charakteru jej interesów. Inne podejście do zagadnienia interesu publicznego łączyło się z analizą społeczeństwa jako wielu grup o różnych interesach. W tym ujęciu interes publiczny to strefa konsensu różnych grup dominujących w danym społeczeństwie¹⁷. Istnieje również grupa poglądów, dla których interes publiczny to interes większości. Doktryna socjalistyczna wykluczała sprzeczność interesów społecznych i interesów jednostek. Pojęcie interesu publicznego zastępowano zwykle pojęciem interesu społecznego, ze względu na podkreślanie roli społeczeństwa, a unikanie przeciwstawienia państwa jednostce.

¹² W. Szwajdler: Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym, Toruń 1993, str. 26.

¹³ M. Wyrzykowski: Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, str. 31 i nast.

¹⁴ W. Szwajdler: op. cit., str. 27.

¹⁵ E. Modliński: Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1932, str. 13.

¹⁶ J. Lang: Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, str. 100 i nast.

¹⁷ W. Szwajdler: op. cit., str. 28.

Według M. Zdyba ustawodawca powinien unikać nadmiernego posługiwania się terminem interes społeczny, zwłaszcza kiedy interes społeczny może stanowić przesłankę wydania decyzji dotyczącej interesu jednostki¹⁸. Niebezpieczeństwo nadużywania pojęcia interesu społecznego – w szczególności jako pojęcia przeciwstawionego interesowi jednostki – wyraża się m.in. przez nadużywanie pojęcia tego w sytuacji, kiedy szczegółowy przepis prawa nie stwarza podstawy do wydania decyzji odmownej. Wtedy powołanie się na interes społeczny umożliwia odmowne rozpatrzenie sprawy. Pojęcie interesu społecznego, jako pojęcie niedookreślone, umożliwia nadużywanie jego interpretacji. Ponadto pojęcie takie, przy jednostronnym ujmowaniu interesu społecznego, może stać się podstawą ograniczania prawnie unormowanych interesów jednostki. Utożsamianie przez organy administracji publicznej interesów państwa jako interesów administracji również jest szczególnie niebezpieczne przy negacji zasady trójpodziału władzy i braku możliwości weryfikacji rozumienia pojęcia interesu społecznego przez sąd administracyjny. Ponadto należy zauważyć nierównoznaczność pojęć interesu publicznego i interesu państwa w związku z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego¹⁹.

Użycie pojęć nieostrych przez ustawodawcę jest w przeważającej mierze świadomym zabiegiem, mającym na stworzenie organowi stosującemu prawo możliwość stosowania przepisów w przypadkach, których kazuistyczne opisanie nie jest możliwe na etapie tworzenia prawa. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca powinien posługiwać się pojęciami nieostrych w zbyt szerokim zakresie. Częstotliwość wykorzystywania w aktach prawnych zwrotów nieostrych zależy od tego, w jakim zakresie ustawodawca zamierza ograniczyć lub rozszerzyć swobodę organów administracji oraz sądów w procesie stosowania prawa²⁰.

Palenie tytoniu nie jest szkodliwe wyłącznie dla osoby palącej, ale również szkodzi jej otoczeniu. Prawo administracyjne jest najbardziej właściwym i koniecznym obszarem ustawodawczym i uchwałodawczym, w którym powinny być poruszane kwestie regulacji zagadnień nikotynizmu, w tym palenia tytoniu. Prawo administracyjne w kwestii nikotynizmu musi doskonale opanować sztukę równoważenia swobód obywatelskich osób palących jak i niepalących. Interes społeczny jest kategorią normatywną, która jako taka podlega regułom wykładni, interpretacji i kontroli. Z jednej strony kategoria normatywna interesu społecznego jest uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej strony uzyskuje ona swą treść w odniesieniu do konkretnego przypadku. Zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, jednak sama istota pojęcia pozostaje niezmienna²¹. Uznanie pojęcia interesu społecznego za pojęcie prawne ma z punktu widzenia ochrony interesów jednostki duże znaczenie, ponieważ jest to podstawą do kontroli legalności przez WSA decyzji odwołujących się do tego pojęcia. Odrzucenie możliwości kontroli legalności przez sąd decyzji w części odwołującej się do pojęcia interesu społecznego byłoby osłabieniem możliwości ochrony interesów jednostki, jak i ograniczeniem zasady praworządności. E. Iserzon uważał, że istnieje domniemanie prawne nie podlegające obaleniu, że norma

¹⁸ M. Zdyb: *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, str. 214.

¹⁹ *Ibidem*, str. 214.

²⁰ W. Szwajdler: *op. cit.*, str. 30.

²¹ *Ibidem*, str. 30; M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, str. 52.

prawna stwarza harmonię między interesem powszechnym a indywidualnym²². Jednak niedoskonałość ustawodawstwa powoduje brak takiej harmonii, a konflikty między interesem indywidualnym a interesem ogółu są widoczne w wielu sferach życia. M. Zdyb dla określenia całokształtu relacji interesu jednostki i interesu społecznego posługuje się pojęciem nietożsamości²³. Nietożsamość może polegać na mniejszej lub większej dysharmonii aż do sytuacji, kiedy interes jednostki utrudnia realizację interesu społecznego lub kiedy interesy te wykluczają się. Nie można ograniczać stosunku interesu jednostki – interesu społecznego wyłącznie do relacji pomiędzy jednostką a państwem. Możliwe są bowiem takie sytuacje, że interes jednostki nie koliduje z interesem państwowym, ale sprzeczny jest z interesem jednostki samorządu terytorialnego. W prawie administracyjnym nie można mówić o dominacji interesu publicznego nad interesem jednostki, mimo faktycznej nierównorzędności podmiotów stosunku administracyjnego. Dominacja interesu publicznego nad prywatnym prowadziłaby do łatwości nadużycia prawa przez stosujące je podmioty. Wyważenie interesów jest przede wszystkim zadaniem ustawodawcy, ponieważ proces ustawodawcy w demokratycznym państwie stwarza optymalne warunki do oceny zróżnicowanych społecznie interesów.

W art. 7 k.p.a. rozróżniony został interes społeczny oraz słuszny interes obywateli. E. Iserzon uważa, że słusznymi interesami obywateli są tylko te, które mają podstawę w obowiązującym prawie. Dodatkowo interes taki w swojej treści zgodny być powinien z nakazami społecznymi i moralnymi oraz powszechnie uznanymi zasadami postępowania²⁴. T. Bigo uważa, że ochrona słusznego interesu strony oznacza ochronę interesu w ogóle, a nie wyłącznie interesu opartego na prawie²⁵.

Nikotyzm ściśle związany jest z wyważaniem interesów, zarówno pomiędzy osobami palącymi i niepalącymi, oraz interesu jednostki i interesu publicznego. Zasada równości wobec prawa wymaga wyważania poszczególnych interesów, konfliktowych wobec siebie nawzajem²⁶. Zasada wyważania interesów zawiera w sobie wyważanie wartości interesów i rezultat takiego wyważenia. Przedmiotem wyważenia powinny być wszystkie interesy występujące w danej sprawie. Nakaz wyważenia interesów jest naruszony kiedy do takiego wyważenia nie dojdzie w ogóle; kiedy do procesu wyważenia interesów nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważenia interesy; kiedy bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji konkretnego typu interesów; kiedy którykolwiek z interesów zostaje uwzględniony w sposób odmienny niż inne interesy. Dodatkowo podkreślić należy znaczenie zasady sprawiedliwości, będącą najogólniejszą wskazówką dotyczącą prawidłowości wyważenia interesów jednostek²⁷. M. Zdyb wskazuje na następujące przesłanki rozwiązywania ewentualnych konfliktów w przypadku wyważania interesów stron. Po pierwsze, należy zbadać normy prawa materialnego pod tym kątem, czy nie zawierają jakiejś zasady rozwiązywania konfliktów; po drugie unikanie przez ustawodawcę formułowania przepisów w taki sposób, w którym nacisk położony jest głównie na autorytaryzm organów administracji publicznej w rozwiązywaniu konfliktów; jeżeli

²² E. Iserzon, J. Starościk: Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst, wzory i formularze, Warszawa 1970, str. 44.

²³ M. Zdyb: op. cit., str. 222.

²⁴ E. Iserzon, J. Starościk: op. cit., str. 56; M. Wyrzykowski: Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, str. 44.

²⁵ T. Bigo: Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a., PiP 1960, nr 3, str. 464.

²⁶ W. Szwajdler: op. cit., str. 38.

²⁷ Ibidem, str. 38.

nie ma wskazówek rozwiązywania konfliktów interesów w konkretnej normie lub w całym akcie prawnym z dziedziny materialnego prawa administracyjnego, wskazówek należy poszukiwać w ramach unormowań systemowych. Wyważenie interesu jednostki i interesu publicznego ma sens wtedy, kiedy oba pojęcia sprowadzone są do tej samej płaszczyzny odniesienia, i kiedy na ewentualną kolizję patrzy się z punktu widzenia każdego z wchodzących w grę interesów. Z powodu tego ważyć należy interes osoby fizycznej i interes jednostki samorządu terytorialnego, należy także uwzględniać interes społeczny kraju. W sytuacji, kiedy istnieje możliwość różnych konfiguracji konfliktu i różna dynamika ich wyrażania się, celowe jest odpowiednie wykorzystywanie dostępnych środków prawnych prowadzących do rozwiązania konfliktu²⁸.

Wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych było przełomowym momentem dla ochrony interesu indywidualnego. Do tego czasu ochrona ta była przedmiotem rozważań teoretycznych, jednak w praktyce dochodzenie ochrony interesu jednostki było utrudnione. W doktrynie ukształtowały się trzy różne poglądy na temat stosunków pomiędzy interesem społecznym a indywidualnym. Pierwszy pogląd opierał się na twierdzeniu, że funkcją postępowania administracyjnego jest ochrona zarówno interesów indywidualnych, jak i społecznych. Głównym celem postępowania administracyjnego jest jednak realizacja praw i prawnie chronionego interesu obywateli w zgodności z interesem społecznym. Wzajemny układ interesów pomiędzy jednostką a administracją nie powinien opierać się na zasadzie sprzeczności interesów, interesy te powinny być zgodne ze sobą.

Drugi pogląd ukształtowany przez część doktryny wskazuje na znaczenie interesu indywidualnego, i jego nadrzędność nad interesem ogółu. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest interes indywidualny strony, a zastosowane w postępowaniu administracyjnym przepisy materialnego prawa administracyjnego pozwalają na podejmowanie decyzji opartych na interesie publicznym.

Trzecia koncepcja opiera się na zasadzie dominacji interesu społecznego. Prawo administracyjne, zarówno materialne jak i proceduralne wysuwa na plan pierwszy interes ogółu, zarówno z powodu sposobu, w jaki prawo jest uchwalane, jak i ze względu na sposób jego wykonywania przez organy administracji publicznej²⁹.

Pojęcie interesu publicznego występuje zarówno w aktach prawnych jak i w literaturze z zakresu prawa administracyjnego wymiennie z pojęciem interesu społecznego, interesu ogólnospołecznego czy też interesu ogółu. Jednak żadne z tych pojęć nie powinno być automatycznie przeciwstawiane interesowi jednostki, ani też nie powinno się dążyć do zapewnienia dominacji któregoś z obu interesów – interesu jednostki czy też interesu publicznego³⁰.

R. Ihering, twórca koncepcji jurysprudencji interesów, wyrażał pogląd, że prawa to prawnie chronione interesy. Głównym celem szkoły jurysprudencji interesów było stworzenie metodologicznych zasad dla stosowania prawa z punktu widzenia różnych interesów oraz ich oceny. Cele przepisów prawa oceniano praktycznie, a przez proces tworzenia prawa rozumiano między innymi wyważanie wzajemnych interesów stron przez ustawodawcę. G. Jellinek wyróżnił dwa rodzaje praw podmiotowych, prywatne (służące w stosunku do innej jednostki) oraz publiczne (służące w stosunku do władzy państwowej). O. Mayer wprowadził pojęcie publicznych praw podmiotowych do systemu prawa

²⁸ M. Zdyb: op. cit., str. 241.

²⁹ W. Szwajdler: op. cit., str. 40.

³⁰ Ibidem, str. 42.

administracyjnego. W swoich definicjach administracji i prawa administracyjnego nawiązał do pojęcia publicznego prawa podmiotowego³¹.

Zdaniem T. Hilarowicza jednostce przysługują publiczne prawa podmiotowe, a naruszenie tych praw przez władzę administracyjną następuje wówczas, jeżeli odmawia się jednostce udzielenia korzyści, która jest treścią tego prawa podmiotowego, lub kiedy odmawia się uznania tego prawa, albo też kiedy zakazuje się jednostce korzystania z treści tego prawa podmiotowego³².

T. Kasznica określał publiczne prawo podmiotowe jako możliwość żądania czegoś od państwa lub innego związku publicznoprawnego³³. Takie rozumienie pojęcia publicznych praw podmiotowych ma wielkie znaczenie dla ochrony jednostki przed nikotyzmem. Zdaniem M. Zdyba koncepcja praw podmiotowych w dziedzinie prawa administracyjnego jest nieprzydatna³⁴. Interes prawny w sferze prawa administracyjnego oznacza przede wszystkim, że w istnieje norma materialnoprawna, która kształtuje sytuację jednostki w zakresie ustalonym przez jej treść. W związku z tym jednostce przysługuje prawo do takiego ukształtowania swojej sytuacji, ażeby sytuacja ta była zgodna z treścią danej normy materialnoprawnej. Interes prawny jednostki wywodzi się z prawa materialnego oraz skierowany jest na realizację tego prawa. Można wyróżnić także interes formalnoprawny, który służy do realizacji treści uprawnień o charakterze materialnoprawnym³⁵. Interes prawny jednostki nie zawsze jest tożsamy z interesem faktycznym. Interes prawny w określonym stanie faktycznym może pokrywać się w całości z interesem faktycznym i wtedy zakresy tych interesów są w pełni tożsame. W takiej sytuacji przepisy prawne gwarantują realizację interesu faktycznego. Interes prawny może jednak też tylko częściowo być zgodny z interesem faktycznym jednostki. Możliwe jest także takie wzajemne ułożenie interesu faktycznego i prawnego, że interes prawny jednostki jest w sprzeczności z jej interesem faktycznym. M. Zdyb wyróżnia sytuację, kiedy interesy faktyczne nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązującym stanie prawnym, a żadna norma prawna nie zabrania realizacji tych interesów. Można również wyróżnić taki stan, w którym abstrakcyjny interes prawny jednostki istnieje niezależnie od stanu faktycznego. Jednak niezależność ta może być tylko pozorna, gdyż jednostka może nie uświadamiać sobie pewnych korzystnych okoliczności, a jej potrzeba określonego dobra nie musi być na tyle silna, żeby znaleźć odzwierciedlenie w żądaniu ochrony prawnej³⁶. Wzajemne relacje interesu faktycznego i interesu prawnego w praktyce mogą przybierać różne formy. Norma prawa materialnego tworzy sytuację, że interes faktyczny przekształca się w interes prawny. Normy administracyjnego prawa materialnego mogą różnie określać treść interesu indywidualnego. Pierwszym przypadkiem jest, kiedy treść interesu prawnego wynika wprost z ustawy, a do powstania tego interesu nie jest konieczna aktywność organu administracji, który kontroluje jedynie jego zgodność z prawem. Druga sytuacja ma miejsce, kiedy interes prawny powstaje przez odpowiednie zachowanie się jednostki, z którym prawo wiąże określone skutki prawne. Trzecim sposobem powstania interesu jednostki może być konkretyzacja normy prawnej ogólnej i generalnej w drodze decyzji administracyjnej³⁷.

³¹ W. Szwajdler: op. cit., str. 44.

³² T. Hilarowicz: Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja, Warszawa 1925, str. 152.

³³ S. Kasznica: Polskie prawa administracyjne, Poznań 1947, str. 142.

³⁴ M. Zdyb: op. cit., str. 35 i nast.

³⁵ W. Szwajdler: op. cit., str. 50.

³⁶ M. Zdyb: op. cit., str. 43.

³⁷ Ibidem, str. 73.

Pojęcie ochrony rozumiane może być jako wszelkie działania, których celem jest zabezpieczenie pewnych rodzajów rzeczy, z uwagi na ich cechy wartościujące przed działaniami lub zaniechaniami powodującymi ich zniszczenie lub uszkodzenie, dewastację lub wywóz poza teren obowiązywania danej regulacji prawnej³⁸. Ochrona zdrowia osób palących jak i niepalących nie pozostaje odizolowana od problematyki administracyjnoprawnej regulacji. Ustrój i organizacja opieki zdrowotnej powinien rozsądnie uwzględniać złożoną i delikatną tematykę zagrożenia zdrowia – zarówno jednostki, jak i społeczeństwa – przez nikotynizm.

1.4 Strefa wolna od dymu tytoniowego

Celem ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych³⁹, wyznaczonym w preambule, jest przeciwdziałanie uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ochrona zdrowia przed jego następstwami. Gdyby dosłownie dążyć do tego celu, należałoby całkowicie zakazać palenia tytoniu. Jednak byłoby to nierealistyczne, jako że mamy tu do czynienia z nałogiem i z wyborem konsumenta, którego odgórne zakazy nie przekonają. Dlatego niepalenie tytoniu może być uznane jako cel odległy, którego etapem jest zmniejszanie ilości trujących substancji w papierosach, zakaz promocji i reklamy tytoniu oraz edukacja antytytoniowa.

Art. 3 ustawy wyznacza sposoby ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu. Tworzenie stref bezdymnych spełnia warunki wyznaczone przez punkty 1 i 2, czyli 1) jest elementem ochrony prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego, 2) strefa bezdymna może być uznana za propagowanie stylu życia wolnego od używania wyrobów tytoniowych. Strefa wolna od dymu tytoniowego przyczynia się do wytwarzania postawy ograniczania palenia. Punkty 2a i 3 art. 3 ustawy są związane z tworzeniem strefy wolnej od dymu tytoniowego⁴⁰.

Wydzielenie miejsc, w których palenie tytoniu jest dozwolone należy do sfery swobodnego uznania właściciela obiektu. Mimo, że w wielu przypadkach trudno to będzie osiągnąć w praktyce, palarnie powinny umożliwić chętnym palenie tytoniu, nie narażając ich na utratę zdrowia z innych powodów⁴¹, a jednocześnie nie utrudniać życia niepalącym. Palarnie powinny być pomieszczeniami zamkniętymi, lub znajdować się na zewnątrz, nie tuż przed wejściem do budynku, dym nie może dostawać się z nich do miejsc, w których inne osoby byłyby narażone na bierne palenie⁴².

Rady gmin uprawniono do ustalania w drodze uchwały innych miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako stref wolnych od dymu tytoniowego. Podstawą prawną przepisów gminnych może być art. 5 ust. 4 ustawy w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴³.

³⁸ J. Pruszyński: Ochrona prawna zabytków w Republice Federalnej Niemiec - teksty i komentarze, Warszawa 1992, str. 15.

³⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁴⁰ Działalność wychowawcza i informacyjna związana z ochroną zdrowia przed następstwami używania tytoniu (punkt 2a), oraz tworzenie warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu (punkt 3).

⁴¹ Na przykład ze względu na warunki pogodowe czy bhp.

⁴² S. Cebulski: Antidotum na epidemię nikotynizmu, Rzeczpospolita 1996.04.02.

⁴³ Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

Zgodnie za art. 13 ust 1. punkt 2 i 3, kto pali wyroby tytoniowe w miejscach objętych zakazami określonymi w art. 5 lub dopuszcza na podległym mu terenie do palenia tytoniu wbrew zakazom określonym w art. 5, podlega karze grzywny.

Według §2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 1996 r.⁴⁴, w aresztach śledczych oraz zakładach karnych typu zamkniętego można używać wyroby tytoniowe w celach mieszkalnych przez osoby pozbawione wolności. Dla osób pozbawionych wolności używających wyrobów tytoniowych wyznaczane są osobne cele mieszkalne. Domniemanie obejmowania zakazem palenia tytoniu na terenie zakładu publicznego nadal obowiązuje. W miejscu i czasie wyznaczonym przez dyrektora zakładu karnego dopuszczalne jest używanie wyrobów tytoniowych poza celami mieszkalnymi. Paragraf 3 niniejszego rozporządzenia stanowi, że w zakładach karnych typu półotwartego i otwartego używanie wyrobów tytoniowych jest dopuszczalne tylko poza celami mieszkalnymi w miejscu i czasie wyznaczonym przez dyrektora takiego zakładu.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 2001 r. w sprawie zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych⁴⁵ dotyczy pomieszczeń jednostek organizacyjnych policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych, pomieszczeń jednostek organizacyjnych policji przeznaczonych do wykonywania aresztu w celu wydalenia, policyjnych izb dziecka, strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców podlegających wydaleniu, ośrodków dla uchodźców i pomieszczeń jednostek organizacyjnych Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych. Rozporządzenie to stanowi, że palenie wyrobów tytoniowych w tych obiektach jest dopuszczalne tylko w miejscach wyznaczonych do tego przez dyrektorów (dowódców, komendantów, kierowników) tych obiektów.

Miejsca, w których palenie wyrobów tytoniowych jest dozwolone, wyznacza się w odrębnych i zamykanych pomieszczeniach oraz oznacza się je w widoczny sposób. Jeżeli w obiekcie nie można spełnić takich warunków, wtedy miejsca, w których palenie wyrobów tytoniowych jest dozwolone, mogą być wyznaczone na zewnątrz, z wyjątkiem pomieszczeń jednostek organizacyjnych Policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych, pomieszczeń jednostek organizacyjnych Policji przeznaczonych do wykonywania aresztu w celu wydalenia oraz pomieszczeń jednostek organizacyjnych Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych.

Dopuszcza się możliwość palenia wyrobów tytoniowych przez osoby pozbawione wolności, w celach i pokojach mieszkalnych obiektów objętych rozporządzeniem, z wyjątkiem policyjnych izb dziecka i ośrodków dla uchodźców.

Kierownik jednostki organizacyjnej Policji albo Straży Granicznej wyznacza cele i pokoje mieszkalne dla osadzonych palących wyroby tytoniowe. Miejsca, w których palenie wyrobów tytoniowych jest dozwolone, wyznacza się w odrębnych i zamykanych pomieszczeniach oraz oznacza się je w widoczny sposób, a jeżeli nie można spełnić tego warunku, dopuszcza się palenie wyrobów tytoniowych poza celami i pokojami mieszkalnymi, w pomieszczeniach wyodrębnionych i odpowiednio przystosowanych, w czasie wyznaczonym przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji albo Straży Granicznej.

⁴⁴ Dz.U. Nr 140, poz. 658 ze zm.

⁴⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 1163.

Palenie wyrobów tytoniowych w policyjnej izbie dziecka jest dopuszczalne tylko w palarniach i tylko przez pracowników. Dzieci umieszczone w policyjnej izbie dziecka nie mogą być świadkami palenia wyrobów tytoniowych.

W §1.1. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 czerwca 1998 r. w sprawie określenia zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie wojskowych obiektów zamkniętych⁴⁶ dopuszczone jest w jednostkach wojskowych palenie wyrobów tytoniowych tylko poza pomieszczeniami zamkniętymi, w miejscach wyznaczonych przez dowódców lub komendantów tych jednostek. §1.2. stanowi że miejsca, w których palenie wyrobów tytoniowych jest dozwolone wyznacza się w częściach budynku uniemożliwiających oddziaływanie dymu tytoniowego na osoby niepalące, w tym w odrębnych zamykanych pomieszczeniach lub na zewnątrz. §1.1. wskazuje tylko na teren poza pomieszczeniami zamkniętymi jako na miejsce odpowiednie dla wyznaczenia strefy, w której można palić tytoń, a §1.2. zezwala na wyznaczenie takich stref w pomieszczeniu. Za dopuszczalną można uznać interpretację określenia „pomieszczenie zamknięte” jako pomieszczenie bez odpowiedniej wentylacji, a nie jako każdy pokój czy budynek.

Miejsca, w których można dopuścić palenie tytoniu, nie mogą być wyznaczone w szczególności w izbach żołnierskich, w salach wykładowych i innych pomieszczeniach dydaktycznych, w świetlicach i obiektach sportowych, w salach chorych, w gabinetach lekarskich oraz w ich bezpośrednim pobliżu.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie określenia zasad dopuszczalności wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych Ministrowi Obrony Narodowej⁴⁷ stanowi, że w pomieszczeniach zajmowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostki organizacyjne podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych dopuszcza się palenie tytoniu tylko w miejscach wyznaczonych przez dyrektorów, dowódców lub komendantów tych komórek i jednostek. Miejsca te wyznacza się w części budynku uniemożliwiającej oddziaływanie dymu tytoniowego na osoby niepalące, w odrębnych zamykanych pomieszczeniach oraz oznacza się je w sposób widoczny. Miejsca te nie mogą być wyznaczone w izbach żołnierskich, salach wykładowych i innych pomieszczeniach dydaktycznych, świetlicach oraz obiektach sportowych. Palenie tytoniu przez żołnierzy odbywających karę aresztu w wojskowych aresztach dyscyplinarnych i izbach zatrzymań jest dopuszczalne w czasie i miejscu ustalonym w porządku dnia.

Instytucja strefy ochronnej a także obszar ograniczonego użytkowania są formami ochrony środowiska⁴⁸. Ich podstawowym celem jest eliminowanie ujemnych wpływów oddziałujących na poszczególne elementy środowiska. W prawodawstwie polskim oraz w doktrynie instytucja stref ochronnych przeszła długą ewolucję. Pojęcie strefy ochronnej czerpie swój rodowód z instytucji tzw. obszaru specjalnego (ochronnego), który charakteryzuje się specyficzną regulacją ustanowioną na określonym obszarze dla realizacji podstawowych zadań państwa⁴⁹. Specyfiką instytucji strefy ochronnej jest to, że zakres podmiotowy i przedmiotowy obejmuje dwa podzakresy: podzakres dotyczący ograniczeń

⁴⁶ Dz.U. Nr 84, poz. 537.

⁴⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 512.

⁴⁸ J. Stelmasiak: Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska. Lublin 1986, str.7.

⁴⁹ Koncepcja przyrodniczego obszaru ochronnego w Polsce wykształciła się w prawodawstwie okresu międzywojennego (m.in. J. Pawlikowski, Prawo ochrony przyrody, Kraków 1927, A. Wasilewski: Obszar górniczy. Zagadnienia prawne, Warszawa 1969) (za:) J. Stelmasiak: Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska. Lublin 1986, str.18 i 133.

prawnych oraz podzakres związany z ochroną prawną. Mają one na celu realizację zadań zawartych w akcie tworzącym taką strefę⁵⁰. Zakres podmiotowy stref ochronnych obejmuje takie podmioty, których działalność faktycznie albo nawet potencjalnie wpływa na funkcjonowanie tej instytucji. W związku z tym podzakres ograniczeń prawnych dotyczy występujących tu obowiązków prawnych, które kształtują przepisy typu policyjnego (np. zakaz administracyjny odnoszący się do indywidualnego adresata). Natomiast podzakres ochrony prawnej zabezpiecza uprawnienia podmiotów związanych z obszarem strefy ochronnej pod kątem spełnianej funkcji przez omawianą instytucję. Podczas realizacji zadań wynikających z obu podzakresów, akt tworzący strefę ochronną zmienia pozycję prawną podmiotu będącego związanym – prawnie lub faktycznie – z nowo wyznaczonym obszarem takiej strefy, co powoduje profilaktyczne oddziaływanie na potencjalnych adresatów. Cechą stosowanej w tym wypadku decyzji administracyjnej jest to, że wywołuje skutki materialnoprawne odnoszące się do wielu podmiotów, nawet trudnych do ustalenia. Są one jednak zobowiązane, w razie podejmowania jakichkolwiek działań na terenie strefy, do przestrzegania specjalnego reżimu prawnego. Zasięg uprawnień podmiotów gospodarujących w obrębie strefy ochronnej wynika z dyspozycji odpowiednich norm prawnych obowiązujących na terenie strefy, co jest zależne w dużej mierze od typu i funkcji takiej strefy. Unormowanie dotyczące stref ochronnych obejmuje swoim zasięgiem wszystkie kategorie podmiotów, bez względu na tytuł prawny oraz miejsce działania, stąd ustanawianie stref ochronnych może wpływać na działalność różnorodnych podmiotów. Instytucja strefy ochronnej jest jednym ze środków prawnych służących realizacji ustalonych zadań społeczno-gospodarczych pod kątem ochrony środowiska. Tworzenie stref ochronnych przebiega w czterech fazach: planowania, projektowania, realizacji i eksploatacji⁵¹. Określenie charakteru prawnego aktu ustanawiającego strefę ochronną jest w literaturze prawniczej problemem kontrowersyjnym, a podstawowym problem jest czy formę prawną tworzenia obszarów specjalnych stanowi akt generalny stosowania prawa czy indywidualny akt administracyjny.

Pierwsze stanowisko, reprezentowane przede wszystkim przez J. Bocia i T. Kurowską, stwierdza, że niezależnie od nazwy prawnej, jaka jest stosowana przez prawodawcę, jest to zawsze akt generalny (pogląd J. Bocia) lub akt generalny stosowania prawa (pogląd J. Kurowskiej). Pierwsze rozwiązanie jest rozumiane jako akt prawny, oparty na normie abstrakcyjnej, który normuje możliwość wystąpienia w nieoznaczonej liczbie i czasie powtarzających się działań lub zachowań⁵². Także normy aktu generalnego stosowania prawa powodują wyodrębnienie obszaru i określają reguły postępowania w stosunku do nieoznaczonej liczby adresatów. Dany organ administracji publicznej każdorazowo stosuje normę prawną, która udziela mu kompetencji do podjęcia niezbędnych działań prawnych w imieniu państwa. Akt prawny, tworzący tego typu instytucję wyróżnia się cechami takimi i wywołuje skutki prawne takie jak: wyodrębnienie określonego obszaru, skierowanie do nieoznaczonej grupy adresatów, jednoznacznie precyzuje reguły postępowania tych adresatów, dopiero zamiar podjęcia lub dokonania czynności na tego rodzaju obszarze wywołuje powstanie stosunku administracyjnoprawnego między właściwym organem administracji publicznej a zindywidualizowanym adresatem oraz powoduje możliwość wydawania kolejnych

⁵⁰ J. Stelmasiak: op. cit., str. 32.

⁵¹ Ibidem, str. 39.

⁵² Ibidem, str. 40.

indywidualnych aktów administracyjnych pod kątem celowego zagospodarowania terenu strefy ochronnej. Podobne stanowisko w tej materii zajmuje K. Podgórski⁵³, według którego akt tworzący strefy ochronne ma charakter podobny do aktu normatywnego o zasięgu lokalnym. Jest to władcze działanie kompetentnego organu administracji publicznej w określonym przepisami trybie i adresowane do podmiotów oznaczonych generalnie i abstrakcyjnie.

Drugie stanowisko reprezentują przede wszystkim L. Jastrzębski, W. Dawidowicz, A. Wasilewski i M. Kulesza, którzy uznają akt prawny tworzący strefy ochronne za indywidualny akt administracyjny. Jest on wydawany na podstawie normy indywidualnej, wywołującej skutki prawne w odniesieniu do konkretnie oznaczonych adresatów w związku z określoną sytuacją prawną. Jako akt administracyjny, akt ten wydawany jest przez kompetentny organ administracji publicznej, na materialnoprawnej podstawie obowiązującego unormowania z prawa administracyjnego, posiada on charakter jednostronnego rozstrzygnięcia wydawanego przez właściwy organ administracji publicznej, które regulowane jest w określonym trybie zawartym w przepisach prawnych. Ponadto charakteryzuje się podwójną konkretnością w stosunku do oznaczonego adresata i określonej sytuacji. Omawiany akt prawny powinien mieć charakter konstytutywnego aktu administracyjnego, przez co każdorazowo jego wydanie powoduje ograniczenia strefy uprawnień adresatów. Akt prawny tworzący strefę ochronną posiada specyficzny charakter prawny, kształtuje zarówno stan faktyczny, jak i sytuację prawną bezpośredniego adresata, jak również innych podmiotów związanych z nowo wyodrębnionym obszarem⁵⁴. W stosunku do zainteresowanej jednostki organizacyjnej charakter prawny powyższego aktu to indywidualny akt administracyjny. Cechuje go podwójna konkretność, ponieważ reguluje ściśle określoną sytuację dotyczącą utworzenia obszaru strefy ochronnej, jest poza tym skierowany do indywidualnie oznaczonego adresata.

Pojęcie specjalnych stref ekonomicznych również wykazuje podobieństwa do instytucji strefy wolnej od dymu tytoniowego. Specjalna strefa ekonomiczna jest to wydzielona część terytorium danego państwa, na terenie której może być prowadzona działalność gospodarcza na specjalnych preferencyjnych zasadach, które w Polsce określone są ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁵⁵. Specjalna strefa ekonomiczna może być zachętą do inwestowania na danym terenie. W obrębie strefy mogą objąć inwestorów np.: całkowite lub częściowe zwolnienie z podatków, możliwość zaliczania wydatków w poczet kosztów bieżącego roku czy też możliwość stosowania podwyższonych stawek amortyzacji⁵⁶. Istotą strefy specjalnej jest to, że wprowadza ona określone przywileje dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze strefy⁵⁷. Właściwe urządzenie strefy wolnej od dymu tytoniowego a także jej komfortowość względnie nieuciążliwość mogą być traktowane jako zaleta danego zakładu publicznego, co może zapraszać potencjalnych klientów zakładu.

Szczególnie ciekawą konstrukcją prawną bliską pojęciu strefy wolnej od dymu tytoniowego, jest instytucja tzw. „strefy trzeźwości”, odnosząca się do sprzedaży i

⁵³ K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*, Warszawa 1974, (za:) J. Stelmasiak: op. cit., str. 41.

⁵⁴ J. Stelmasiak: op. cit., str. 44.

⁵⁵ Dz.U. Nr 123, poz. 600 ze zm.

⁵⁶ M. Chmaj (red.): *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1999, str. 269-270.

⁵⁷ M. Waligórski: *Spółka prawa handlowego jako podmiot administrujący strefą specjalną*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku, Przemyśl 2000*, str. 673.

konsumpcji napojów alkoholowych. Tworzenie stref trzeźwości ma na celu realizowanie reglamentacyjnych celów alkoholowych⁵⁸. Strefa trzeźwości jest pod tym względem podobna do strefy wolnej od dymu tytoniowego. Jednak o ile strefa trzeźwości ma głównie na celu ograniczenie sprzedaży wyrobów alkoholowych w określonych miejscach, to strefa bezdymna ogranicza w szczególności używanie wyrobów tytoniowych. Wprowadzenie w 1982 roku instytucji strefy trzeźwości wskazuje na wyodrębnienie dwu rodzajów takich stref, zewnętrznej i wewnętrznej. Zewnętrzna strefa trzeźwości to obszar wokół miejsc i obiektów, które ze względu na swój charakter powinny być chronione przed wszelkimi negatywnymi zjawiskami powiązаныmi ze sprzedażą alkoholu, takimi jak przypadki nietrzeźwości publicznej czy zakłócanie porządku publicznego. Pojęcie dotyczy otoczenia wokół takich obiektów jak szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, obiekty kultury religijnej, domy studenckie, hotele pracownicze, zakłady opieki społecznej i zdrowotnej, izby wytrzeźwień i wszelkiego rodzaju dworce, zakłady przemysłowe, obiekty zajmowane przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zakłady dla nieletnich, zakłady karne i areszty śledcze, obiekty wojskowe, sportowe, plaże, baseny i kąpieliska, a także inne miejsca masowych zgromadzeń. Nie wszystkie postanowienia dotyczące tych kwestii były ustawowo uregulowane, część znajdowała unormowanie w aktach resortowych. Ustawa alkoholowa w brzmieniu sprzed nowelizacji 1993 r. posługiwała się w art. 18 ust. 2 nieprecyzyjnym określeniem „w pobliżu”. Treść temu pojęciu nadawał następnie § 2 ust 1 rozporządzenia Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz trybu wydawania zezwoleń na sprzedaż tych napojów⁵⁹. Rozporządzenie ustalało, że punkt sprzedaży nie powinien być usytuowany bliżej niż 100 metrów od granicy wskazanych w ustawie obiektów. Stosowanie tych przepisów w gospodarce socjalistycznej nie rodziło większych problemów, dopiero przekształcenia gospodarcze państwa zmieniły znaczenie powyższych ustaleń. Przejęcie sprzedaży detalicznej alkoholu przez podmioty bezpośrednio zainteresowane jej wynikami finansowymi spowodowało, że decyzje odmowne w sprawie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ze względu na usytuowanie planowanych punktów sprzedaży we wskazanych strefach trzeźwości w szerokim zakresie poddawane zostały kontroli sądowej⁶⁰. Palenie tytoniu w zakładach publicznych zostało zakazane nie ze względu na zyski czy straty ekonomiczne producentów wyrobów tytoniowych, ale przez wpływ dymu tytoniowego na zdrowie ludzi przebywających w tych zakładach. Orzecznictwo sądów dotyczące skarg zgłaszanych w sprawach stref trzeźwości wykazuje trzy kierunki rozwoju. Po pierwsze, wielokrotnie wskazywano na formalne, oderwane od rzeczywistych potrzeb rozmieszczanie stref trzeźwości, wyznaczanych bez uwzględniania przeszkód terenowych. Pomiaru te odróżniają się od wyników osiąganych po uwzględnieniu faktycznych przeszkód stojących na drodze osoby zamierzającej nabyć napoje alkoholowe⁶¹. Za podstawę tego rodzaju ustaleń brana jest pod uwagę odległość mierzona w linii prostej, jeśli jednak istniejące w konkretnym przypadku trwałe przeszkody między planowanym punktem sprzedaży napojów alkoholowych a ustawowo wskazanymi miejscami i obiektami, w pobliżu których istnieje zakaz wydawania zezwoleń na sprzedaż

⁵⁸ B. Jaworska-Dębska: Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej, Łódź 1995, str. 94.

⁵⁹ Dz.U. Nr 25, poz. 119 ze zm.

⁶⁰ B. Jaworska-Dębska: op. cit., str. 95.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1990 r. (II SA 1379/89) opublikowany w ONSA 1990/1, poz. 17, wyrok NSA z dnia 6 listopada 1990 r. (II SA 627/90) opublikowany w ONSA 1991/2).

napojów alkoholowych, wykluczają taki sposób pomiarów, należy zastosować pomiary odległości z uwzględnieniem konkretnych warunków terenowych, istniejących budynków i sposobu zagospodarowania terenu, wpływających na faktyczne możliwości dotarcia pieszego do wyznaczonych miejsc i obiektów. Za faktyczne możliwości dotarcia należy przyjąć również słyszalność i widzialność zachowania konsumenta wyrobów alkoholowych. Po drugie, pojęcie „innych miejsc masowych zgromadzeń” stosowane jest rozszerzająco przez organy administracji, które uznają za takie miejsca targowiska⁶². Po trzecie, w orzecznictwie wielokrotnie wykraczano poza ustawowo określone strefy trzeźwości i uznawano występowanie dużego natężenia ruchu pieszych za przesłankę uzasadniającą odmowę wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto wielokrotnie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zastępowano wymóg zachowania stumetrowej odległości od miejsc ustawowo wyznaczonych wymogiem uzyskania zgody od podmiotu zarządzającego obiektem na umieszczeniu w pobliżu takiego obiektu punktu sprzedaży detalicznej alkoholu. Tendencja ta ukazana jest w orzecznictwie NSA, które dostarcza przykładów „omijania” przepisów w tym zakresie⁶³. Nowelizacja ustawy alkoholowej, dokonana w 1993 roku przyniosła koniec wielu powyższym problemom⁶⁴. Na jej podstawie zniesiono ustawowe ograniczenia usytuowania punktów sprzedaży alkoholu, czyli ustawowo określone zewnętrzne strefy trzeźwości, przyznając radom gmin prawo ustalania w drodze uchwały własnych zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu. W ustalaniu tych zasad rada gminy jest samodzielna, jej swoboda jest tylko ograniczona potrzebą zasięgnięcia opinii właściwych dowódców garnizonów, gdy na terenie gminy są jednostki wojskowe oraz dostosowywania swych ustaleń do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu określonych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Postanowienia nowelizacji ustawy przyznające gminom prawo ustalania własnych zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych są wykorzystywane do uchwalania, niezgodnych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, lokalnych zakazów spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych⁶⁵. Wewnętrzne strefy trzeźwości są miejscami, w których istnieje zakaz albo ograniczenie sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu. Uzasadnieniem wprowadzenia takich zakazów może być np. troska o stan bezpieczeństwa, porządek publiczny, względy wychowawcze czy też chęć zapewnienia odpowiednich warunków pobytu w tych miejscach. Alkohol nie można sprzedawać, podawać ani spożywać w środkach i obiektach komunikacji krajowej, na terenie zakładów pracy i miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i w czasie masowych zgromadzeń, na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, a także w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych oraz w rejonie obiektów koszarowych i przejściowego zakwaterowania jednostek wojskowych. Bardzo podobne ograniczenia spotykamy odnośnie przeciwdziałania niktynizmowi. Podobieństwa te pojawiają się głównie ze względu na istnienie związku zarówno alkoholu jak i wyrobów tytoniowych ze zdrowiem człowieka. W miejscach takich,

⁶² Wyrok NSA z dnia 3 marca 1993 r. (SA/Ka 1833/92), wyrok NSA z dnia 1 czerwca 1993 r. (II SA 168/93).

⁶³ Wyrok NSA z 5 sierpnia 1991 r. w sprawie (sygn. II SA 504/91) dotyczącej uzależnienia wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w odległości mniejszej niż przewidywały to przepisy od zgody prawosławnej Kurii Arcybiskupiej (opublikowany w ONSA 1991/3-4, poz. 75).

⁶⁴ B. Jaworska-Dębska: op. cit., str. 96.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. (II SA 99/92) opublikowany w ONSA 1993/2, poz. 44.

jak ośrodki szkoleniowe czy domy wczasowe, ustanowione są ograniczone strefy trzeźwości, obowiązują tam zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu. Poza wyżej wskazanymi miejscami, ustawa przewiduje możliwość wprowadzania wewnętrznych stref trzeźwości w trybie regulaminowym. Nowelizacja z roku 1993 przyjęta została pod wpływem nacisków ze strony podmiotów zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży detalicznej alkoholu⁶⁶. Nie buduje ona nowego spójnego systemu reglamentacji alkoholu i nakierowana jest głównie na wyłączenie ustawowych ograniczeń dotyczących usytuowania punktów sprzedaży oraz na znoszeniu ograniczeń co do zawartości alkoholu w sprzedawanych napojach. Można doszukiwać się tutaj dążeń samorządu terytorialnego do zwiększania zakresu samodzielności w dziedzinie sprzedaży alkoholu i do dostosowania do sytuacji w poszczególnych gminach rozwiązań reglamentacyjnych. Jednak rozwiązanie takie może prowadzić do wyraźnego osłabienia reglamentacyjnego reżimu detalicznej sprzedaży alkoholu. Określone w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiska gmin wobec idei ograniczania dostępności alkoholu mogą być narażane na zmiany podejmowane w imię potrzeb finansowych czy też popieranie wszelkiej działalności gospodarczej, co prowadziłoby do zaprzepaszczenia idei, które były podstawą utworzenia stref trzeźwości⁶⁷. Według B. Jaworskiej-Dębskiej, strefy trzeźwości powinny być ustanawiane w drodze regulaminów przez zainteresowane podmioty. Przykładowo, kierownictwa poszczególnych zakładów pracy lub domów wczasowych miałyby decydować w miarę własnej oceny potrzeb o wprowadzaniu stref trzeźwości oraz o ich zakresie. Konstrukcja taka mogłaby pozwolić na dopuszczalną tu indywidualizację stosowanych rozwiązań. Rezygnacja z ustawowego trybu ustanawiania wewnętrznych stref trzeźwości na rzecz trybu regulaminowego nie stanowi większego zagrożenia dla reglamentacyjnego charakteru polskiego systemu alkoholowego, z tego powodu, że kierownictwa zakładów i jednostek w których z mocy ustawy strefy te są ustanawiane w dalszym ciągu byłyby zainteresowane (np. ze względu na niższą wypadkowość przy pracy oraz zmniejszanie się sprawności pracowników po spożyciu alkoholu) utrzymaniem stref trzeźwości⁶⁸. Jako przykład specyficznego stosowania prawa w dziedzinie sprzedaży alkoholu mogą posłużyć przepisy USA. Przepisy prohibicyjne nadal obowiązują w wielu stanach w ograniczonej formie, jako słynne „blue laws”, czyli prawa zakazujące sprzedaży alkoholu w niedzielę⁶⁹. Rozwiązanie takie odnośnie ustanawiania stref wolnych od dymu tytoniowego nie może mieć miejsca, jako że dym tytoniowy nie szkodzi wyłącznie osobie palącej, ale wpływa również na inne osoby. Utrzymanie regulacji ustawowej, popartej ścisłą kontrolą, jest koniecznością dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzi w zakładach publicznych przed tytoniem.

Postulat B. Jaworskiej-Dębskiej nie odnosi się do stref ustanawianych w miejscach i w czasie masowych zgromadzeń. Także rozwój motoryzacji i sieci dróg

⁶⁶ B. Jaworska-Dębska: op. cit., str. 97.

⁶⁷ B. Jaworska-Dębska: op. cit., str. 98.

⁶⁸ Ibidem, str. 99.

⁶⁹ Nazwa „blue laws” wywodzi się od koloru papieru, na jakim wydano przepisy miejskie w New Haven, Connecticut w 1781 r.; Miller R., Jentz G.: Business Law Today, West Group Publishing, 2000, str. 25, 235. Dodać można uwagę, że pojęcie strefy odnosi się do terytorium, nie zaś do czasu. Jednak gdyby ustawodawca zdecydował się wprowadzić kryteria czasowości do regulacji problemu nikotynizmu, to otwierałoby to wielkie pole manewru do posługiwania się nowymi kryteriami w kwestii problematyki nalogów. Nalóg w swojej definicji zawiera element powracania przymusu, a więc porusza również zagadnienie czasu.

publicznych oraz urzędzeń towarzyszących skłania do zgłoszenia propozycji uzupełnienia ustawowego katalogu wewnętrznych stref trzeźwości o stacje benzynowe oraz wszelkie miejsca obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek przy autostradach i drogach ekspresowych. Problematyka regulacji stref trzeźwości wymaga dalszych rozważań ustawodawcy. Możliwe jest tu bardzo szerokie spektrum uregulowań, od zwracania uwagi na miejsce i sposób sprzedaży (co nie może być traktowane analogicznie do regulacji problematyki tytoniowej, ze względu choćby na możliwość kupowania papierosów „na zapas” i trudności w transporcie np. w kieszeni, większej ilości alkoholu), poprzez uznanie uzależnienia za szkodliwe i wymagające zwalczania⁷⁰, aż po regulacje dotyczące reklamy i antyreklamy. Ponadto zwrócić należy uwagę na postulaty prohibicyjne, dotyczące zakazu sprzedaży alkoholu we wszelkich miejscach publicznych. Konstrukcja prawoadministracyjna polegałaby tutaj na tym, że strefa trzeźwości obowiązywałaby powszechnie, a na niej ulokowane byłyby miejsca, w których spożywanie alkoholu byłoby dopuszczalne. Byłoby to więc analogiczne do występującego w zakładach publicznych powszechnego zakazu palenia tytoniu, z wyznaczonymi miejscami, gdzie palenie jest dozwolone. Dotychczasowa konstrukcja dotycząca spożywania alkoholu i ustanawiania zewnętrznych stref trzeźwości wykazuje podobieństwa do ograniczeń występujących np. w prawie ochrony środowiska. Moim zdaniem przy rozważaniu postulowanej od czasu do czasu (głównie przez osoby palące) możliwości wprowadzenia podobnej konstrukcji prawnej odnośnie rozmieszczania stref bezdymnych na terenie zakładów publicznych, czyli zniesienie obowiązującego tam powszechnie zakazu palenia tytoniu, należy brać pod uwagę fakt, że palenie tytoniu nie szkodzi wyłącznie osobie palącej, i nawet przy ewentualnym szerokim stosowaniu instytucji stref bezdymnych nie zapewniłoby możliwości ucieczki przed szkodliwym dymem tytoniowym⁷¹.

Strefy specjalne związane z ochroną granic państwa uregulowane zostały w ustawie z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁷² i w ustawie z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁷³. Ustawa o ochronie granicy państwowej odróżnia pojęcia „granica państwa”, „pas drogi granicznej” i „strefa nadgraniczna”. Uznać je można za strefy specjalne, w każdej z nich obowiązuje odrębny reżim prawa publicznego. W strefach tych wprowadzone są ograniczenia typu policyjnego. Posiadają one znaczenie z punktu widzenia prawa własności i użytkowania gruntów w nich położonych⁷⁴. Granicą państwa jest powierzchnia pionowa oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Przebieg granicy został oznaczony znakami granicznymi. Przekraczanie granicy powinno odbywać się przez wyznaczone przejścia graniczne, na podstawie dokumentów upoważniających do tego. Dodatkowo osoby przekraczające granicę mogą być poddawane kontroli granicznej, włącznie z przeszukaniem bagaży i kontrolą osobistą (w przypadku podejrzenia o popełnienie czynu zagrożonego karą). Pas drogi granicznej jest strefą specjalną utworzoną w celu ochrony granicy państwa. Jest to obszar o szerokości 15 metrów w głąb kraju licząc od granicy państwa albo od brzegu wód granicznych lub brzegu morskiego (art. 8 i art. 9

⁷⁰ Tutaj należy zastanowić się nad analogiami pomiędzy alkoholem, tytoniem, narkotykami a nawet hazardem. Brać pod uwagę należy tutaj konieczność poszanowania praw obywatelskich takich jak wybór sposobu życia.

⁷¹ Niestety należy zauważyć, że mimo istnienia w zakładach publicznych strefy bezdymnej, częste jest występowanie społecznego dozwolenia na łamanie prawa i nieprzestrzeganie zakazu palenia.

⁷² Dz.U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

⁷³ Dz.U. Nr 32, poz. 131 ze zm.

⁷⁴ Z. Leoński: *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, str. 151.

ust. 1). Właściciele i użytkownicy gruntów na terenie pasa drogi granicznej mają obowiązek odpłatnego oczyszczania gruntów i lasów z drzew i krzewów. W przypadku wprowadzania (rozporządzeniem wykonawczym, przez wojewodę) zakazu przebywania w pasie drogi granicznej należy to oznaczyć na widocznych tablicach z napisem: „Pas drogi granicznej – wejście zabronione” (art. 9 ust. 2-5 ustawy o ochronie granicy państwowej). Strefę nadgraniczną tworzą obszary gmin przyległych do granicy państwa, a na odcinku morskim – do brzegu morskiego. Jeśli szerokość strefy nadgranicznej jest mniejsza niż 15 km, włącza się również do niej gminy bezpośrednio sąsiadujące z gminami przyległymi do granicy państwa. Zasięg strefy nadgranicznej oznacza się tablicami „strefa nadgraniczna”. Minister Spraw Wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia zasady korzystania z wód granicznych oraz uprawiania turystyki w strefie nadgranicznej.

Innymi strefami specjalnymi, związanymi z granicą państwa, są morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, wyłączna strefa ekonomiczna oraz pas nadbrzeżny⁷⁵. Ponadto wewnątrz morza terytorialnego tworzone być mogą strefy zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, a poza morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym – strefy niebezpieczne dla żeglugi albo rybołówstwa. Morskie wody wewnętrzne to m.in. wody portów, część Zalewu Wiślanego, część Zalewu Szczecińskiego. Morze terytorialne to obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich liczonych od linii podstawowej morza. Pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego. Wszystkie plany i projekty dotyczące terenu pasa nadbrzeżnego wymagają zgody administracji morskiej. Ograniczenia publicznoprawne dotyczące morskich stref specjalnych polegają głównie na wymogach w razie wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, przepływania statków obcych, układanie podmorskich kabli i rurociągów.

Ustawa z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁷⁶ reguluje utworzenie stref specjalnych, obejmujących pomniki zagłady i strefy ochronne, związane z byłymi hitlerowskimi obozami zagłady. Wokół pomnika zagłady ustanawia się strefę ochronną. Ma ona więcej niż 100 m. Granice stref ochronnych powinny być oznakowane. Ograniczenia publicznoprawne dotyczące tych stref dotyczą odbywania zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów i wywłaszczenia nieruchomości, przy czym decyzje w I instancji wydaje wojewoda⁷⁷.

Specjalny reżim prawa administracyjnego dotyczy korzystania z rzeczy publicznych (należących do państwa oraz do związków publicznoprawnych). Rzeczy publiczne są to rzeczy przeznaczone dla każdego, do powszechnego użytku, służące ogółowi społeczeństwa⁷⁸. Do zarządzania rzeczami powszechnego użytku nie stosuje się zwykle prawa cywilnego, lecz regulacje publicznoprawne. Do rzeczy powszechnego użytku zaliczane są m.in. drogi publiczne, płynące wody, otwarte morza. O ich wyodrębnieniu decyduje cel publiczny. Na problematykę zakładów publicznych można spojrzeć jako na jeden ze sposobów korzystania z rzeczy publicznych jak również jako na rodzaj podmiotów administracji publicznej. Zakładami zajmować się więc będzie zarówno ustrojowe prawo administracyjne, jak i prawo administracyjne materialne⁷⁹. W przypadku korzystania z zakładów publicznych, należy jednak mieć na uwadze, że możliwe jest zarówno korzystanie

⁷⁵ Z. Leoński: op. cit., str. 153.

⁷⁶ Dz.U. Nr 41, poz. 412 ze zm.

⁷⁷ Z. Leoński: op. cit., str. 161.

⁷⁸ Ibidem, str. 122.

⁷⁹ Ibidem, str. 142.

z nich w znaczeniu prywatnym i publicznym, czyli że w zakładach publicznych pojawiają się również cywilne, rynkowe formy dostarczania usług. Poza tym państwo, nie będąc w stanie zapewnić bezpłatnie wszystkich potrzeb obywateli w zakresie usług socjalnych, zdrowotnych, oświatowych, dopuszcza do tworzenia zakładów prywatnych, dopuszczając nadanie takiemu zakładowi pewnych cech instytucji publicznej. Poza tym należy zwrócić uwagę na zjawisko zaspokajania potrzeb jednostki przez przedsiębiorstwa państwowe, zwłaszcza użyteczności publicznej, opisane w ustawie z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸⁰, czy też spółek i zakładów budżetowych w sferze gospodarki komunalnej opisane w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸¹. Z problematyką korzystania z zakładów publicznych związane są przepisy Konstytucji RP, traktujące o prawach ekonomicznych, socjalnych i w sferze kultury. Mimo braku konstytucyjnych gwarancji o bezpłatności korzystania ze wszystkich zakładów publicznych, zapewniona została bezpłatność niektórych zakładów, czyli szkół publicznych (art. 70 ust. 2), częściowo – ochrony zdrowia (art. 68).

Zakładem publicznym jest jednostka organizacyjna, nie będąca organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych⁸². Strefą bezdymną jest obszar, gdzie dym tytoniowy jest niedozwolony. Palenie tytoniu w strefie wolnej od dymu tytoniowego jest zabronione. Zakładów publicznych dotyczy art. 5.1 ustawy, według którego palenie tytoniu jest zabronione poza pomieszczeniami wyodrębnionymi i odpowiednio przystosowanymi w zakładach opieki zdrowotnej⁸³, w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych, w pomieszczeniach zakładów pracy oraz innych obiektów użyteczności publicznej.

Szkołami w kontekście ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych są przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne ogólnokształcące i zawodowe, w tym z oddziałami integracyjnymi, oraz szkoły specjalne, szkoły sportowe oraz mistrzostwa sportowego i szkoły artystyczne oraz szkoły wyższe⁸⁴. Placówkami oświatowo-wychowawczymi są m. in. ogniska artystyczne oraz placówki kształcenia ustawicznego umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych, zdobywanie umiejętności, kształtowanie i rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku (art. 2 punkty 2 i 3 oraz art. 3 ust. 1 punkt 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸⁵, art. 1.1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁸⁶).

Zakładami opieki zdrowotnej są w szczególności szpitale, sanatoria, przychodnie lekarskie, pogotowia ratunkowe, pracownie diagnostyczne, pracownie protetyki stomatologicznej i ortodoncji, zakłady rehabilitacji leczniczej oraz żłobki (art. 2 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁸⁷). Podstawowym kryterium kwalifikacji do grupy zakładów opieki zdrowotnej jest świadczenie zdrowotne, czyli każde wykonywane

⁸⁰ t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

⁸¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

⁸² E. Ochendowski: Prawo administracyjne - część ogólna, Toruń 2002, str. 234.

⁸³ Z zastrzeżeniem przypadków, kiedy lekarz prowadzący leczenie zezwoli pacjentowi przebywającemu w zakładzie opieki zdrowotnej na odstępstwo od zakazu palenia wyrobów tytoniowych - art. 5.2. ustawy.

⁸⁴ M. Nesterowicz: Czy ustawa antynikotynowa obowiązuje w szkołach wyższych, Rzeczpospolita 1996.09.17.

⁸⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

⁸⁶ Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

⁸⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

zawodowo działające służące zachowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia. Zakład opieki zdrowotnej może być przeznaczony do udzielania świadczeń zdrowotnych ogółowi ludności, ludności określonego obszaru lub też określonym grupom. Ustawa zerwała z monopolem państwa i przyznała prawo do tworzenia i utrzymywania zakładów opieki zdrowotnej podmiotom takim jak: minister i centralne organy administracji rządowej; wojewoda, w przypadkach określonych w ustawie o Inspekcji Sanitarnej; jednostki samorządu terytorialnego; związki wyznaniowe; pracodawcy; fundacje, związki zawodowe, samorządy zawodowe i stowarzyszenia; inne krajowe lub zagraniczne osoby prawne i fizyczne; spółki nie mające osobowości prawnej⁸⁸. Przykładowo, szpitale spełniają podstawową rolę w systemie zamkniętej opieki zdrowotnej i są przeznaczone przede wszystkim dla chorych wymagających ciągłej opieki lekarskiej i pielęgniarstwa. Plan rozmieszczenia szpitali publicznych ustala w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii organów samorządów zawodów medycznych. Prewentoria są zakładami opieki zamkniętej przeznaczonymi dla dzieci i młodzieży narażonych na zachorowanie wskutek stałego kontaktu z chorobą zakaźną. Sanatoria wyróżniają się prowadzeniem opieki medycznej z możliwością leczenia farmaceutycznego, jednak podstawowe znaczenie mają w sanatoriach metody leczenia wypoczynkowego, klimatycznego, rehabilitacyjnego. Zgodnie z ustawą o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym specjalnym organem administracji miejscowości uznanej za uzdrowisko jest naczelny lekarz uzdrowiska powołany przez ministra właściwego do spraw zdrowia⁸⁹.

Problematykę ustroju i zasad korzystania z bibliotek reguluje ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁹⁰. Biblioteki publiczne to Biblioteka Narodowa, biblioteki wojewódzkie, powiatowe i gminne. Prawo korzystania z bibliotek ma charakter powszechny, na zasadach określonych w ustawie. Biblioteki mogą pobierać opłaty za usługi wymienione w art. 14 ust. 2 ustawy o bibliotekach. Warunki i zasady korzystania z biblioteki ustala regulamin, nadany przez dyrektora biblioteki (art. 14 ust. 4 ustawy o bibliotekach). Istnieją też biblioteki dla określonych grup użytkowników, takie jak biblioteki naukowe, biblioteki szkolne i pedagogiczne, biblioteki fachowe i zakładowe, nadto istnieją biblioteki w zakładach opieki zdrowotnej, w domach pomocy społecznej, zakładach karnych. Biblioteki takie w zasadzie nie tworzą odrębnej strefy prawnej w obrębie zakładu, w którym się znajdują, jednak można wyobrazić sobie zasady, których należy przestrzegać wyłącznie w takiej bibliotece, jednak będą to przepisy zakładu, w obrębie którego istnieje biblioteka, a nie przepisy autonomiczne⁹¹. Kolejnym typem zakładów publicznych są muzea, korzystanie z których regulowane jest ustawą z 21 listopada 1996 r. o muzeach⁹². Według art. 9 tej ustawy, muzeum jest jednostką organizacyjną, nie nastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest trwała ochrona dóbr kultury, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej. Według art. 9 ustawy, muzeum może jednak prowadzić działalność gospodarczą jako dodatkową, w celu finansowania działalności podstawowej. Jeden dzień w tygodniu wstęp do muzeum jest bezpłatny.

⁸⁸ Ura E., Ura Ed.: op. cit., str. 371.

⁸⁹ Ibidem, str. 372.

⁹⁰ Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.

⁹¹ Problematyczne wydaje się utworzenie kilku zakładów publicznych wzajemnie się przenikających, jednak takiego rozwiązania nie należy wykluczać.

⁹² Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.

Minister Kultury i Sztuki w drodze rozporządzenia podaje wykaz państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny. Istnieją też muzea rejestrowane, korzystające ze szczególnej ochrony i pomocy finansowej państwa, wpisywane do rejestru w drodze decyzji Ministra Kultury i Sztuki⁹³.

Obiekt mający charakter budynku użyteczności publicznej to budynek przeznaczony do wykonywania funkcji: administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, nauki, służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym i wodnym, poczty i telekomunikacji oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹⁴).

Charakterystyczne dla zakładów publicznych są stosunki prawne pomiędzy zakładem a jego użytkownikami. Są one uregulowane w sposób abstrakcyjny w regulaminie korzystania z zakładu. Regulamin jest ustanawiany przez władzę zakładową dla umożliwienia i urzeczywistnienia celów zakładowych⁹⁵. Władzy zakładowej podlegają dopuszczeni użytkownicy, czyli ci, dla których mogą być spełniane świadczenia zakładu. Użytkownicy podlegają w ramach zakładu władzy porządkowej organów zakładowych. W odniesieniu do takich zakładów jak muzeum czy teatr, zmierzających do urzeczywistnienia jedynie własnych celów, władza zakładowa wyczerpuje się we władzy porządkowej. W odniesieniu do zakładów, które wykraczają poza własne cele, np. szkoły, szpitale, władza zakładowa wymaga często aktywnego współdziałania użytkowników i przekracza zakres władzy porządkowej. Personel zakładu publicznego podlega określonej w prawie służbowym władzy kierowania, jednak nie jest to władza zakładowa. Władza zakładowa wykonywana jest przez podmiot tworzący zakład albo przez organy zakładowe. Mogą oni ustanawiać abstrakcyjny regulamin korzystania i wydawać konkretne zarządzenia, przez które zobowiązują osoby podporządkowane do określonego zachowania, o ile jest to konieczne dla realizacji celu zakładu i nie sprzeciwia się zasadzie proporcjonalności. Konkretnie zarządzenia władzy zakładowej są aktami administracyjnymi⁹⁶. Korzystanie z zakładu wymaga dopuszczenia. Dopuszczenie jest aktem administracyjnym i tworzy osobowy publicznoprawny stosunek korzystania. Może on być uzależniony od przesłanek, takich jak zdanie egzaminu wstępnego – w przypadku przyjmowania do szkoły, choroba – w przypadku przyjęcia do szpitala. Możliwe jest też wymaganie wpłacenia opłaty albo spełnienie innego świadczenia. Dopuszczenie może być udzielone w określonej formie (np. wydanie karty bibliotecznej) lub na zasadzie domniemania. Roszczenie o dopuszczenie do korzystania z zakładu publicznego, o ile nie jest gwarantowane przez prawo materialne, powstaje, kiedy wypełnione są prawne warunki korzystania. Niedopuszczenie lub odwołanie dopuszczenia może nastąpić w drodze aktu administracyjnego. Spór co do dopuszczenia należy do prawa publicznego, nawet kiedy korzystanie nie jest regulowane w statucie, a świadczenie ma charakter prywatnoprawny. Do obowiązków użytkownika zakładu należą: korzystanie (w przypadku istnienia przymusu korzystania); podporządkowanie się

⁹³ Z. Leoński: op. cit., str. 147.

⁹⁴ Dz.U. Nr 75, poz. 690.

⁹⁵ S. Fundowicz: Zakłady publiczne, [w:] Prawo administracyjne ustrojowe - podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz - Lublin 2002, str. 179.

⁹⁶ Ibidem, str. 180.

regulaminowi korzystania; podporządkowanie się konkretnym, zgodnym z prawem zarządzeniom osób występujących w imieniu zakładu; znoszenie władczych ingerencji we własność, jeżeli tego wymagają cele zakładu (np. dezynfekcja ubrań); zapłata wymaganych opłat. Stosunek korzystania z zakładu wygasa albo ze względu na prawne, albo ze względu na faktyczne podstawy, w przypadkach: uchylenia dopuszczenia (wykluczenia); zwolnienia użytkownika (o ile chodzi o publicznoprawny stosunek świadczenia); wypowiedzenie stosunku świadczenia; śmierć użytkownika; rozwiązanie zakładu.

Rozdział II

Zasady ogólne prawa administracyjnego

2.1 Wprowadzenie

Pojęcie zasad prawa należy do jednych z najstarszych pojęć używanych w celu opisywania procesów i systemów prawnych, już w starożytności ujmowano występujące normy w pewne reguły występujące w porządku normatywnym. Rzymianie zasłynęli z tworzenia wspaniałych paremii, będących często właśnie zasadami prawa w znaczeniu zasad doktrynalnych⁹⁷. Początkowo nie zajmowano się problematyką mocy wiążącej zasad prawa, a tylko próbowano porządkować istniejące przepisy w związku i zrozumiałe zasady, czasami również tworzone zasady nowe, wpływające na kształtujące się prawodawstwo. Zasady doktrynalne niejednokrotnie miały dużo szerszy wpływ na świadomość prawną ludzi z danej epoki, niż przepisy i szczegółowe normy prawne, o których istnieniu niewielu miało pojęcie, jeszcze mniej osób je rozumiało. Zasady doktrynalne służyły nie tylko wyspecjalizowanym w praktyce jurystom, ale także popularyzacji idei, tłumaczeniu porządku istniejącego w państwie i przekonywaniu do słuszności (bądź niesłuszności) działań władz. Problematyka nikotynizmu jak najbardziej powinna sięgać do zasad tworzonych przez doktrynę, przepisy antynikotynowe pozostają martwe, jeśli nie są zrozumiałe dla osób mających kontakt z paleniem tytoniu czy też poprzez czynne, jak i bierne palenie, czy też poprzez kontrolowanie przestrzegania ustalonych reguł dotyczących miejsc gdzie wolno (oraz gdzie nie wolno) palić tytoń.

W trakcie rozwoju historycznego, pojęcie zasad prawa stawało się coraz bardziej wieloznaczne, a różni naukowcy udzielali i udzielają różnych odpowiedzi dotyczących istoty tychże zasad. Tworzenie katalogu zasad dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi musi być poprzedzone refleksją ogólną na temat istoty zasad prawa. Próby tworzenia zasad dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi powinny oczywiście również być oparte na głębokiej znajomości problematyki tytoniowej. Dyskusje i debaty dotyczące możliwych i optymalnych regulacji również mogą wiele zyskać poprzez odwoływanie się do węzłowych zasad przeciwdziałania nikotynizmowi. Zasady ogólne porządkują problem przeciwdziałania nikotynizmowi, jednocześnie czyniąc regulacje bardziej zrozumiałymi, a przez to bardziej możliwymi do przestrzegania, co w przypadku dostrzegania problemu tytoniowego oraz jego odpowiedniego rozumienia jest kluczowym zagadnieniem. Bez przestrzegania regulacji dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi nie ma szans na odpowiednie i rozsądne rozstrzygnięcie kwestii spornych, brak przestrzegania norm prawnych w tej dziedzinie nieodwołalnie prowadzi do konfliktów i napięć. Z drugiej strony odpowiednie zasady ogólne przeciwdziałania nikotynizmowi mogą pozytywnie wpłynąć na przestrzeganie przepisów oraz na lepsze zrozumienie pomiędzy osobami przeciwnymi paleniu tytoniu i jego gorącymi zwolennikami.

Przedstawiciele doktryny, mówiąc o zasadach ogólnych prawa administracyjnego, wykorzystują rozbieżne i różne, własne systemy pojęciowe⁹⁸. Pośród klasyfikacji zasad ogólnych pojawiło się wiele wykorzystywanych przez doktrynę możliwości, spośród których należy wybrać najbardziej praktyczne odnośnie problematyki przeciwdziałania

⁹⁷ K. Ziemiński: *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1988 r., str. 7.

⁹⁸ K. Ziemiński: *op. cit.*, str. 8.

nikotynizmowi. Prawo administracyjne wytworzyło charakterystyczne sposoby rozumienia pojęcia zasad ogólnych, często różne od stosowanych w innych gałęziach prawa.

Zasady ogólne prawa administracyjnego można klasyfikować na różne sposoby. Pośród różnych podziałów zasad możemy spotkać takie jak⁹⁹: zasady w wersji opisowej, oceniającej oraz normatywnej; zasady *in abstracto* oraz *in concreto*; zasady systemu prawa i zasady części systemu; zasady ogólne oraz zasady szczegółowe; zasady naczelné i pomocnicze; zasady tworzenia prawa oraz zasady stosowania prawa; zasady ustrojowe, proceduralne i materialne; zasady ustroju politycznego oraz zasady techniczne; zasady ustanowione przez prawodawcę, zasady wypracowane przez doktrynę, zasady ukształtowane przez praktykę; zasady wyrażające oceny instrumentalne, zasadnicze, globalne oraz preferencyjne; zasady oceniające zachowania ludzkie oraz oceniające stan rzeczy; zasady I i II stopnia; zasady obowiązujące z uzasadnienia tetycznego oraz pozatetycznego; zasady proste i zasady złożone; zasady chroniące dobro jednostki, zasady chroniące dobra ogólnospoleczne oraz zasady chroniące oba rodzaje dóbr; zasady działań wewnętrznych oraz zasady działań zewnętrznych. Poszczególne typologie i klasyfikacje zasad mają różne znaczenie i różną wartość dla prawa administracyjnego i dla problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi. Nauki prawne najczęściej opisują zasady wynikające wprost z systemu normatywnego. Nikotynizm jest zjawiskiem specyficznym, powiązany z prawami i wolnościami poszczególnych osób jak i całego społeczeństwa. Zasady szczegółowe mogą być wyjątkami od zasad ogólnych, jednak nie powinny przeczyć podstawowym przesłaniom systemu prawa ani ogólnie obowiązującym normom. Źródeł zasad ogólnych przeciwdziałaniu nikotynizmowi można szukać zarówno w Konstytucji, jak i w wielu różnych doktrynach polityczno-prawnych.

Jedną z najważniejszych funkcji, jakie zasady mają spełniać w prawie administracyjnym, jest funkcja porządkująca¹⁰⁰. Dlatego nie może być tych zasad przesadnie wiele. W problematyce przeciwdziałania nikotynizmowi spotkać się można, szczególnie w doktrynie państw anglosaskich, z wieloma próbami tworzenia zasad ogólnych, jednakże należy zdecydować się na tylko kilka tych zasad, wybranych spośród wielu możliwych.

Inną funkcją, jakie mogą pełnić zasady w prawie administracyjnym, jest funkcja wyjaśniająca¹⁰¹. Zasady prawna są instrumentem wykorzystywanym również dla zapewnienia realizacji określonej polityki administrowania, szczególnie w ramach uznania administracyjnego¹⁰². Zasady prawa administracyjnego pełnią również funkcję ujednociającą interpretacji przepisów prawa administracyjnego. Stosowanie prawa wymaga zrozumienia jego instytucji, w prawie administracyjnym zasady ogólne dotyczyć mogą techniki przekładania języka przepisów na język norm oraz wnioskowań prawniczych¹⁰³. Szczególne znaczenie dla poszczególnych zasad może mieć kryterium formalne, takie jak umiejscowienie konkretnej zasady w Konstytucji, albo materialne, przejawiające się w tym, że zasada stanowi rację dla całej grupy norm, a także ze względu na kryterium roli, jaką odgrywa norma w konstrukcji pewnej instytucji prawnej i kryterium doniosłości społecznej

⁹⁹ Ibidem, str. 8 i nast.

¹⁰⁰ Ibidem, str. 21.

¹⁰¹ Ibidem, str. 21.

¹⁰² Ibidem, str. 22.

¹⁰³ Ibidem, str. 22.

danej normy¹⁰⁴. W koncepcji J. Wróblewskiego zasadami prawa są tylko obowiązujące normy prawa pozytywnego.

Mimo kilkakrotnych prób uchwalenia zasad ogólnych prawa administracyjnego nadal występują rozbieżności co do istoty podstawowych kryteriów, jakimi należało by się kierować przy tworzeniu takich zasad. Jako zasady ogólne całego prawa administracyjnego uznaje się często zasady zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego, z drugiej strony prawo administracyjne jest tak rozległą i zróżnicowaną dziedziną, że utworzenie zasad obejmujących swoją treścią całe jego bogactwo jest zadaniem bardzo trudnym.

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁰⁵ zawiera przede wszystkim podkreślenie celu, jakiemu ma służyć, a celem tym jest przeciwdziałanie uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ochrona zdrowia przed jego następstwami. Nie możemy jednak uznać tak wyznaczonego celu za zasadę ogólną. Oczywiście dobry i myślący administratywista umie wyciągać wnioski z tak wyznaczonych wskazówek, może nawet potraktować w pewnym sensie te cele jako klauzule generalne przeciwdziałania nikotynizmowi. Z drugiej strony należy pamiętać, że system prawa polskiego zawiera w sobie reguły kompetencyjne, a organy administracji publicznej nie mogą czynić więcej, niż im pozwala prawo. W związku z tym zmuszeni jesteśmy odrzucić preambułę ustawy jako zasadę ogólną przeciwdziałania nikotynizmowi i przyjąć ją wyłącznie jako deklarację, wyznaczenie pewnych dalekosiężnych celów – nie jako konkretną zasadę.

2.2 Zasady prawa materialnego

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych stanowi, iż ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizowana jest przez kształtowanie polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej. Dyspozycja art. 3 wskazuje bowiem na poszczególne elementy tejże polityki. Jako zasady ogólne wskazać możemy przede wszystkim

- 1) zasadę ochrony prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego;
- 2) zasadę promocji zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu papierosów i używania wyrobów tytoniowych;
- 3) zasadę działalności wychowawczej i informacyjnej;
- 4) zasadę tworzenia warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu;
- 5) zasadę informowania o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych na opakowaniach wyrobów tytoniowych i informacjach o wyrobach tytoniowych;
- 6) zasadę obniżania norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych oraz
- 7) zasadę leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych od tytoniu.

Zasada ochrony prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego wskazuje na szczególne znaczenie wartości zdrowia pośród wartości

¹⁰⁴ Ibidem, str. 24.

¹⁰⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

chronionych przez system prawny. Przy wykorzystywaniu zasady zapewnienia osobom niepalącym środowiska wolnego od dymu tytoniowego warto brać pod uwagę proponowaną w doktrynie niemieckiej zasadę konsensu. Strefy wolne od dymu tytoniowego i miejsca, gdzie wolno palić tytoń powinny być tworzone za zgodnym porozumieniem wszystkich zainteresowanych, a dopiero kiedy takie porozumienie nie jest możliwe, wtedy należy sięgać do rozwiązań władczych¹⁰⁶.

Zasada promocji zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu papierosów i używania wyrobów tytoniowych nie należy do najłatwiejszych do ścisłego przestrzegania. Promocja zdrowia, jak wskazują statystyki WHO, powinna polegać tak na zaszczepieniu w umyśle jednostki woli posiadania zdrowego organizmu, jak i na stworzeniu warunków do osiągnięcia zdrowia. Zdrowe odżywianie, uprawianie sportów czy higieniczny tryb życia powinny towarzyszyć wolności od nałogu tytoniowego. Wiele krajów ma problemy epidemii dziesiątkujących populacje w sposób bardziej zauważalny niż nikotynizm i zapomina o konieczności przeciwdziałania niszczeniu zdrowia przez obywateli sięgających po wyroby tytoniowe. Nikotynizm należy do chorób które da się zwalczyć, i takim właśnie przeświadczeniem powinien kierować się ustawodawca jak i reprezentant władzy wykonawczej sprawujący pieczę nad działaniami zmierzającymi do przeciwdziałania nikotynizmowi. Promocja zdrowia polegać może również na dawaniu przykładu. Zgodnie z art. 1. ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych medyczne samorządy zawodowe mają dużą rolę do odegrania w walce ze szkodliwymi następstwami nałogów takich, jak nikotynizm. W wielu krajach, w tym w Polsce, samorządy lekarskie aktywnie wspierają działalność organizacji zwalczających nikotynizm i próbujących przeciwdziałać pogarszaniu się stanu zdrowia społeczeństwa wynikającego z szeroko rozpowszechnionego nałogu tytoniowego. Lekarze często sami inicjują powstawanie towarzystw i innych organizacji służących przeciwdziałaniu nikotynizmowi, z drugiej strony spotykamy wiele niepokojących sytuacji lekceważenia problemu nikotynizmu ze strony władz publicznych jak i ze strony mediów. Na zagadnienie przeciwdziałania nikotynizmowi, a w tym na konieczną do zastosowania tu zasadę promocji zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu papierosów i używania wyrobów tytoniowych zawartą w art. 3 ustawy, można i należy patrzeć z różnych stron, przewidując różne możliwe jej konsekwencje i zastosowania. Zasada promocji zdrowia nie jest bowiem sprzeczna z zasadą zawartą w ust. 6 art. 3, czyli leczeniem i rehabilitacją osób uzależnionych od tytoniu, w dodatku kiedy, zgodnie z art. 11, leczenie uzależnienia od używania tytoniu prowadzone w publicznych zakładach opieki zdrowotnej jest bezpłatne. WHO wskazuje na to, że nikotynizm jest chorobą której można zapobiec, w dodatku to człowiek samodzielnie naraża swoje zdrowie i życie, a także życie i zdrowie osób go otaczających, na szkodliwe skutki tego nałogu. Zasada promocji zdrowia powinna połączona być z propagowaniem sportu i umożliwianiem jego uprawiania, z modą na zdrowy tryb życia, życie pełne radości i dobrego samopoczucia.

Zasada działalności wychowawczej i informacyjnej należy do zasad prewencyjnych, skierowanych przede wszystkim do młodzieży i do osób, które nie są uzależnione od nikotyny, jednak zasada ta ma na uwadze również dobro osób rzucających nałóg tytoniowy. Działalność wychowawcza może być również prowadzona przy pomocy rozmaitych szkoleń, kampanii i programów używających różne środki przekazu. Szkoła jest

¹⁰⁶ Co jest zgodne z ogólnie przyjętą metodą działań organów administracji publicznej.

jednym z miejsc, gdzie szczególnie należy zwrócić uwagę na właściwe informowanie osób narażonych na pokusy sięgnięcia po wyroby tytoniowe a w konsekwencji uzależnienie się od nikotyny. Administracja publiczna powinna mieć na uwadze właśnie wielkie znaczenie szkoły dla rodzenia się nałogu tytoniowego u jednostki. Zasada tworzenia warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu może być rozpatrywana z dwu punktów widzenia: ekonomicznego i prawnego. Wysoka cena papierosów jest ważnym czynnikiem hamującym wzrost ich sprzedaży, podobnie ograniczenia prawne takie jak zakazy palenia w miejscach publicznych czy też zakazy sprzedaży wyrobów tytoniowych w określonych miejscach są czynnikami wpływającymi na całokształt zjawiska nikotynizmu w państwie. Subsydia przyznawane rolnikom uprawiającym tytoń mają uzasadnienie inne, niż wartość tej rośliny dla jakości życia społeczeństwa. Ponieważ nałóg tytoniowy jest wielkim i masowym zagrożeniem, zjawiskiem trudnym do opanowania i niemożliwym do kontrolowania wyłącznie przy pomocy zakazów, zakaz uprawy tytoniu nie jest wyjściem z sytuacji. Przemysł wyrobów tytoniowych lub nawet ich legalne sprowadzanie zmieniłyby tylko producenta, nie likwidując przyczyn zapotrzebowania na tytoń. Ustawodawca musi kierować się rozsądkiem, a wyważenie interesów gospodarki kraju i interesu zdrowia ogółu obywateli muszą być brane w tej kwestii pod uwagę. Ustawodawca amerykański przykładowo wymaga wielu ograniczeń, oznaczeń i informacji od producentów wyrabiających produkty przeznaczone na wewnętrzny rynek amerykański, nie stawiając tylu wymagań przed eksporterami. Państwo importujące wyroby tytoniowe musi umieć wymagać od producentów przestrzegania wszelkich norm i wymagań dotyczących oznaczania, zawartości jak i sposobu pakowania i dystrybucji wyrobów tytoniowych. Jednym z zagadnień poruszanych podczas pracy nad ramową konwencją WHO była wielokrotnie podnoszona kwestia konieczności globalnego planowania kampanii antynikotynowej. Ustawodawcy zdają sobie sprawę z trudności walki z nałogiem tytoniowym w przypadku istnienia dużego przemysłu papierosów, z drugiej strony czasami nie przeciwdziałają wywozowi takich produktów z własnych krajów. Współpraca pomiędzy służbami celnymi sąsiednich państw jak i państw całego świata jest poważnym wyzwaniem, ale i poważną szansą, przed jaką stoi współczesna administracja publiczna. Dla tworzenia odpowiednich warunków życia wolnego od nałogu tytoniowego mają znaczenie również przepisy i władze miejscowe a także władze poszczególnych szkół, klubów sportowych jak i wszelkich opiniotwórczych środowisk.

Zasada informowania o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych na opakowaniach wyrobów tytoniowych i informacjach o wyrobach tytoniowych z jednej strony ma na celu zniechęcenie obywateli do sięgania po wyroby tytoniowe a w konsekwencji do uzależniania się od tych wyrobów. Z drugiej strony zasada ta jest ochroną przed tłumaczeniem się palaczy tytoniu, że nie wiedzieli o szkodliwości tych produktów. Zasada ta związana jest z zasadą działalności wychowawczej i informacyjnej, może nawet być uznana za jej uściślenie. Mimo że pojawiają się głosy o nieskuteczności oznaczeń o szkodliwości wyrobów tytoniowych, a częste patrzenie na taki sam napis, nawet najciekawszy, prowadzi do znudzenia i zmienia przesłanie ostrzeżenia w nic nieznaczący slogan. Dlatego ustawodawcy przewidują zmiany napisów, a nawet używanie innych znaków niż litery, do ostrzeżenia przed szkodliwością wyrobów tytoniowych.

Zasada obniżania norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych jest zgodna z tendencjami światowymi. Ochrona obywatela przed substancjami szkodliwymi dla jego zdrowia wydaje się być oczywista, jednak wielokrotnie

argumentowano o świadomości ludzi palących tytoń i używających inne wyroby tytoniowe o szkodliwości tychże produktów, z czego wynikało tolerowanie używania nawet bardzo szkodliwych substancji. Ustawodawca nie może zgodzić się z taką argumentacją. Z zasady obniżania norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych wynika także zasada zakazu lub przynajmniej zmniejszania zawartości substancji uzależniających. Zauważmy, że właśnie z powodu zawartości substancji szkodliwych i z procesów, jakie zachodzą w organizmie człowieka używającego wyroby tytoniowe wynika inna zasada, zasada informowania o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych. Palenie tytoniu jest ze swojej natury szkodliwe, i nie jest możliwe przy dzisiejszym stanie wiedzy stworzenie wyrobów tytoniowych nieszkodliwych, jednak obniżanie ich szkodliwości jest jak najbardziej słuszne. Próby zastępowania wyrobów tytoniowych innymi produktami o podobnych właściwościach dla samopoczucia osób palących są półśrodkiem, gdyż celem dalekosiężnym ustawodawców wielu państw jest uwolnienie społeczeństw od nałogów, jednak nawet takie półśrodki są warte wykorzystania. Badania wskazujące na wielkie znaczenie kontekstu społecznego palenia tytoniu podpowiadają o możliwości przeniesienia tego nałogu w rzeczywistość wirtualną, w świat zabaw w wyobraźni, lecz takie próby najprawdopodobniej jeszcze przez długi czas nie będą wystarczające dla osiągnięcia celów wyznaczonych w preambule ustawy¹⁰⁷.

Zasada leczenia i rehabilitacja osób uzależnionych od tytoniu jest zasadą związaną z zasadą ochrony zdrowia osób niepalących poprzez umożliwienie im życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego, jednakże skierowaną na osoby palące, uzależnione od tytoniu. Należy zauważyć, że ustawodawca nie stawia na równi praw osób palących i niepalących, osoby palące mogą spodziewać się leczenia i rehabilitacji, jednak osoby niepalące, nieuzależnione od tytoniu, a tracące zdrowie na skutek palenia biernego, z tej zasady nie mogą czerpać żadnych korzyści ani domagać się leczenia. Ustawodawca zapewne chciał podkreślić to, że osoby palące czynnie i uzależnione od dymu tytoniowego powinny być leczone z nałogu i pozbywać się uzależnienia. Z drugiej strony skutki palenia tytoniu takie jak rak, zawały i wiele innych też z pewnością wiążą się z koniecznością ich leczenia. Ustawodawca jednak w tej zasadzie bardziej zawarł swoją troskę o społeczeństwo wolne od nałogów i uzależnień, a nie o leczenie z chorób powstałych wskutek palenia tytoniu. Możemy zauważyć, że wszystkie powyższe zasady, zawarte w art. 3 ustawy są ze sobą powiązane.

2.3 Zasady ogólne prawa procesowego

Zasady ogólne k.p.a. to wyodrębnione reguły o zasadniczym znaczeniu dla postępowania administracyjnego¹⁰⁸. Zasady te służą także jako wskazówki poszukiwania treści norm prawnych¹⁰⁹. Zasady ogólne k.p.a. są normami prawnymi, stąd ich naruszenie jest traktowane jak naruszenie każdej innej normy prawnej. Zasady te tworzą obraz całości postępowania administracyjnego, wyznaczają jego nieprzekraczalne ramy oraz podkreślają znaczenie poszczególnych wartości szczególnie istotnych dla postępowania

¹⁰⁷ Wykorzystanie rzeczywistości wirtualnej (virtual reality) dla rozwiązania, choćby w części, problemu uzależnień, wykazuje wiele podobieństw do terapii psychologicznych stosowanych już od dawna w leczeniu nałogów.

¹⁰⁸ M. Zdyb, J. Stelmasiak: Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego - orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem, Lublin 1992, s. 5.

¹⁰⁹ Ibidem, str. 5.

administracyjnego. Oddziaływanie zasad ogólnych k.p.a. wykracza poza sferę postępowania administracyjnego, szczególnie z powodu braku zasad ogólnych prawa administracyjnego, i w kilku przypadkach wkracza w sferę interpretacji prawa materialnego¹¹⁰. Poza tym naruszenie zasad ogólnych k.p.a. może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego¹¹¹.

Zgodnie z ustawą z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych¹¹², wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych wymaga uzyskania zezwolenia. Organem właściwym w sprawach wydawania takich zezwoleń jest minister właściwy do spraw rynków rolnych. W tym zakresie mają zastosowanie następujące zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego: zasada praworządności; zasada prawdy obiektywnej; zasada uwzględniania interesu społecznego i interesu obywateli oraz zasada przekonywania.

Zasada praworządności (legalności) wyznaczona w art. 6 i 7 k.p.a. jest podstawową zasadą państwa prawnego i z powodzeniem można ją zastosować również do problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi. Praworządność odnosi się zarówno do działań organów władzy wykonawczej, realizującej zadania związane z przeciwdziałaniem nikotynizmowi, podmiotów administrujących działających w zupełnie innych sprawach jak i wszystkich mieszkańców państwa. Organy administracji publicznej powinny mieć wzgląd na fakt, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi jest łamaniem fundamentalnej zasady, na której opiera się dzisiejszy porządek prawny. Naruszanie nałożonych obowiązków w tym zakresie z mocy prawa w związku z problematyką przeciwdziałania nikotynizmowi, jest bardzo szkodliwe z punktu widzenia nie tylko zdrowia jednostki i ogółu, ale także z punktu widzenia podstaw praworządności zarówno materialnej jak i formalnej.

Stwierdzenie, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, dziś wydające się oczywistym, miało szczególnie duże znaczenie w momencie wyodrębniania się prawa administracyjnego. Zasada praworządności nie jest wyłącznie skrótem myślowym, oznaczającym, że wszystko co nie jest zabronione, jest dozwolone. Zasada ta nie zezwala na dowolne interpretowanie przepisów prawa przez organy administracji publicznej, ani też nie umożliwia organom administracji publicznej czynienia tego, co nie jest wyraźnie dozwolone przepisami prawa administracyjnego¹¹³.

Zasada prawdy obiektywnej oraz zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli są pewnym zabezpieczeniem przed stosowaniem przepisów prawa przez organy administracji publicznej w oderwaniu od okoliczności¹¹⁴. Organ administracji powinien dążyć do wszechstronnego zbadania wszystkich okoliczności, które mogą mieć wpływ na treść decyzji oraz do wyjaśnienia rzeczywistej treści stosunków faktycznych i prawnych¹¹⁵. Wiąże się z tym konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz odpowiedniego interpretowania przepisów prawa¹¹⁶. Taki obowiązek wynika także z potrzeby uzasadnienia rozstrzygnięcia pod względem faktycznym i prawnym. Poza tym zagadnienia takie, jak zasada prawdy obiektywnej, związane są ściśle

¹¹⁰ Ibidem, str. 5.

¹¹¹ Ibidem, str. 5.

¹¹² Dz.U. Nr 31, poz. 353.

¹¹³ M. Zdyb, J. Stelmasiak: op. cit., str. 18.

¹¹⁴ Ibidem, str. 40.

¹¹⁵ Ibidem, str. 45.

¹¹⁶ Ibidem, str. 45.

z właściwą interpretacją pojęć niedookreślonych¹¹⁷. Pojęcia nieostre są nieodłącznym elementem każdego porządku prawnego, jednak ich stopień niedoprecyzowania może być mniejszy lub większy. Sfera pojęć nieostrych związana jest z szukaniem prawdy obiektywnej w związku z konkretną sytuacją¹¹⁸.

Zasada uwzględniania interesu społecznego i interesu obywateli zawarta w art. 7 k.p.a. również dotyczy problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi. Nikotynizm jest zarówno problemem jednostki jak i problemem społecznym. Przy tworzeniu regulacji ogólnych jak i w przypadku organizowania stref wolnych od dymu tytoniowego w poszczególnych miejscach konieczne jest możliwie pełne zadbanie o ochronę osób niepalących jak i osób palących, przed czynnikami niesprzyjającymi. Interes społeczny z pewnością wiąże się z ochroną zdrowia i jest sprzeczny z wąsko rozumianym interesem osób palących, jako że wpływ nikotynizmu na stan zdrowia społeczeństwa jest niewątpliwie negatywny. Jednak ochrona przed nikotynizmem nie powinna polegać na odbieraniu praw jednostki. Zgodnie z tendencjami światowymi, widocznymi szczególnie w państwach rozwiniętych, zdrowie jednostki stawiane jest wyżej od interesu osoby palącej. Moim zdaniem właściwym rozwiązaniem jest dużo szersze korzystanie z produktów tytoniowych bezdymnych. Jednak dla wielu osób palących nie sama nikotyna jest najważniejsza, a raczej relacje i sytuacje społeczne, jakie powstają w związku z paleniem tytoniu. Mimo że praca niniejsza koncentruje się na kwestiach prawnoadministracyjnych, to nie sposób nie zwrócić uwagi, że tak prawodawca jak i podmiot administrujący powinien w swoich działaniach brać pod uwagę społeczne konsekwencje i zależności udostępniania różnych (w tym bezdymnych) wyrobów tytoniowych.

Organ administracji publicznej podejmując decyzję administracyjną wypowiada się w sposób władczy¹¹⁹. Adresat decyzji, o ile jest ona zgodna z prawem, powinien ją wykonać, a jeżeli tego nie uczyni, możliwe jest zastosowanie przymusu administracyjnego. Jednak sytuacja taka nie zawsze jest najlepszym rozwiązaniem. Decyzja powinna być wykonana nie tylko ze względu na obawę zastosowania przymusu, ale przede wszystkim ze względu na jej słuszność. Przekonanie o słuszności decyzji wytwarza się nie tylko poprzez odpowiedni stosunek do obowiązującej normy prawnej, ale także przez odpowiednie zachowanie organu administracji publicznej¹²⁰. Zasada przekonywania dotyczy nie tylko samego momentu wydawania decyzji, ale całego toku postępowania¹²¹. Wielką wagę należy przywiązywać do wyjaśniania niejasności, a przede wszystkim do odpowiedniego uzasadniania decyzji, zarówno prawnego jak i faktycznego. Zasada przekonywania zawarta w art. 11 k.p.a. jest jak najbardziej odpowiednia i pożądana w związku z zagadnieniami przeciwdziałania nikotynizmowi i regulacji problematyki stref wolnych od dymu tytoniowego. Wyjaśnianie obywatelom przesłanek, metod i celów regulacji związanych z przeciwdziałaniem nikotynizmowi służyć może wyższej skuteczności oraz większej akceptacji społecznej przyjętych regulacji. Przekonywanie powinno opierać się na wiedzy ekspertów a także na demokratycznej dyskusji wszystkich zainteresowanych podmiotów. Jeśli przyjmujemy, że celem jest optymalna regulacja, a nie będziemy przyjmować z góry jakie rozwiązania anty lub pronikotynowe mają się znaleźć w obowiązujących przepisach,

¹¹⁷ Ibidem, str. 46.

¹¹⁸ Ibidem, str. 48.

¹¹⁹ Ibidem, str. 83.

¹²⁰ Ibidem, str. 84.

¹²¹ Ibidem, str. 84.

wtedy zasada przekonywania ma jeszcze większe, szersze znaczenie. W demokratycznym państwie prawa ustawodawca pochodzi z wolnych wyborów, a obywatele mogą przy wybieraniu swoich kandydatów również brać pod uwagę ich stosunek do problematyki regulacji nikotynizmu. Istnieje oczywiście wiele innych problemów, którymi zajmują się prawodawcy i które interesują wyborców bardziej niż kampanie antynikotynowe, jednak stosunek do kwestii regulacji zagadnień związanych z paleniem tytoniu jest przejrzystym symptomem stosunku kandydata do wielu kwestii podstawowych związanych z bezpieczeństwem, wolnością jednostki, stosunkiem do zdrowia społecznego a także do jego lub jej wolności od nałogów lub też od nich uzależnienia. Przekonywanie polega najczęściej na właściwym informowaniu. Informowanie może polegać na prowadzeniu kampanii informacyjnych ostrzegających o skutkach zdrowotnych paleniu tytoniu jak i użyciu innych produktów tytoniowych niż papierosy. Jednak w szeroko rozumianym znaczeniu polityka informacyjna państwa zawiera w sobie stosunek do problematyki wolności prasy, propagowania kultury niskiej lub wysokiej, dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu zdrowia społeczeństwa lub pozostawienia tegoż zdrowia w gestii samych obywateli. Zasada przekonywania jest koniecznym elementem skutecznej działalności administracji publicznej w problematyce przeciwdziałania nikotynizmowi, stąd między innymi znajdujemy stwierdzenia art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych o wspieraniu w zakresie ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu działalności medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, instytucji i zakładów pracy i związków wyznaniowych. Skutecznym i nie zawsze docenianym elementem przekonywania społeczeństwa do zerwania z nałogiem tytoniowym lub nawet do nierozpoczęcia palenia tytoniu jest odpowiednio dotkliwa dla palaczy polityka cenowa. Jak wskazują statystyki WHO, podnoszenie cen papierosów (na co wpływ mogą mieć m.in. podatki) wpływa na zmniejszenie się ilości wypalanych papierosów przez jedną osobę a także w ogóle na podejmowanie i dotrzymywanie decyzji o rzuceniu nałogu tytoniowego.

Możliwe jest budowanie wielu systemów zasad, proponowanie ich i sprawdzanie w praktyce. Niejednokrotnie praktyka powoduje zmiany podejścia do określonych wartości jak i do sposobów regulacji problemów takich, jak zagadnienie nikotynizmu. Badania naukowe oraz tendencje ogólnoświatowe zmuszają do refleksji nad koniecznością coraz bardziej stanowczej walki z nałogami i zagrożeniami dla zdrowia takimi jak nikotynizm. Zasady ogólne prawa administracyjnego dotyczące przeciwdziałania nikotynizmowi powinny być na tyle ogólne, aby dawały swobodę wyboru najbardziej skutecznej i odpowiedniej regulacji omawianego zagadnienia. Z drugiej strony należy przede wszystkim pamiętać, że problematyka przeciwdziałania nikotynizmowi wpisuje się w szersze zagadnienia, takie jak ochrona zdrowia oraz ochrona praw i wolności człowieka.

2.4 Zasady prawa Unii Europejskiej

Do zasad prawa Unii Europejskiej zaliczyć należy przede wszystkim zasady zawarte w prawie pierwotnym, jednak wielkie znaczenie odgrywają tu także zasady istniejące w porządkach prawnych wszystkich Państw Członkowskich oraz prawa podstawowe. Zasady istniejące w porządkach prawnych wszystkich Państw Członkowskich UE to przede wszystkim zasady o charakterze konstytucyjnym, takie jak: zasada pewności prawa i ochrony zaufania; zasada praworządności; czy też zasada demokratyzmu i

jawności działań organów administracji publicznej. Ogólne zasady prawa UE nie zostały wyrażone wyłącznie w Traktatach, lecz formułowane są one również przez ETS. ETS na mocy art. 220 TWE został zobowiązany do czuwania nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Wśród zasad charakterystycznych dla systemu prawa UE wymienić należy przede wszystkim zasady takie jak: zasada subsydiarności, zasada podnoszenia poziomu zdrowia społeczeństwa czy też zasada wyważania interesów.

Prawo Unii Europejskiej ma duże znaczenie dla problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi, i mimo wielu różnic występujących w ustawodawstwach poszczególnych Państw Członkowskich Unii możemy zauważyć tendencje wspólne. Nikotynizm coraz częściej uważany jest za oczywiste zagrożenie zdrowia, a wszelkie głosy dotyczące jego nieszkodliwości byłyby uznane za mocno wątpliwe. Należy dodać, że w niektórych rejonach świata tytoń nadal uważany jest za lekarstwo a jego palenie za zabieg pozytywnie wpływający na zdrowie. Program „Europa przeciw rakowi” jak i Dyrektywa 2001/37/EC Parlamentu i Rady z 5 czerwca 2001, dotycząca zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie wytwarzania, prezentacji i sprzedaży produktów tytoniowych wskazują na konieczność zapobiegania, edukacji oraz informowania o szkodliwości palenia tytoniu, a Unia Europejska w wielu swoich inicjatywach i normach prawnych wykazała swoje zainteresowanie podnoszeniem poziomu zdrowia obywateli. Prawo Unii Europejskiej pozostawia regulacje wielu kwestii szczegółowych Państw Członkowskim. Zasada subsydiarności nie może być stosowana jednak bez ograniczeń. Z jednej strony przepisy krajowe nie są subsydiarne przykładowo dla przepisów prawa miejscowego, ani regulaminów czy też statutów zakładów publicznych, z drugiej strony mimo częściowego stosowania zasady subsydiarności w regulacji zagadnień dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, zasada ta na tym poziomie nie może być uznana za zasadę dotyczącą przeciwdziałania nikotynizmowi. Zagadnienia nikotynizmu są nadal regulowane przede wszystkim przez prawo krajowe, i krajowy porządek prawny jest tutaj głównym źródłem zasad ustawowych.

Ramowa Konwencja o Kontroli Tytoniu WHO jest źródłem wielu zasad ogólnych, takich jak:

- 1) zasada odpowiedniego oznaczania wyrobów tytoniowych;
- 2) zasada informowania o substancjach zawartych w wyrobach tytoniowych;
- 3) zasada zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim;
- 4) zasada ochrony obecnego i przyszłych pokoleń przed szkodliwymi konsekwencjami palenia tytoniu oraz
- 5) zasada ochrony zdrowia publicznego.

Poza tym konwencja zwraca szczególną uwagę na zagadnienie palenia biernego, ważnego problemu z punktu widzenia prawa administracyjnego i regulacji stref wolnych od dymu tytoniowego.

Zasada prewencji, zaczerpnięta ze środków znanych przeciwdziałaniu narkomanii, zwana również zasadą zapobiegania, polega na informowaniu i przekonywaniu osób mogących uzależnić się od używania produktów tytoniowych. Młodzież szkolna najczęściej ma mylne pojęcie na temat konsekwencji palenia tytoniu i orientuje się w jego negatywnym wpływie na ich zdrowie kiedy już nikotynizm wywołał wielkie szkody. Najczęściej osoby będące uzależnione od nikotyny nie dążyły świadomie do stanu, kiedy ich organizmy będą w stanie ciągłego głodu nikotynowego. Dezinformacja oraz brak informacji często zgubnie

wpływające na zachowania osób mogących rozpocząć palenie tytoniu lub też pozostanie niepalącymi wskazują na wielkie znaczenie zasady prewencji nikotynizmowi. Zapobieganie, wczesne dostrzeżenie problemów i przeciwdziałanie już na etapie wcześniejszym niż pierwszy kontakt z wyrobami tytoniowymi będą w przyszłości prawdopodobnie kluczowymi sposobami zwalczania uzależnienia nikotynowego. Z zasadą prewencji związane jest odpowiednie regulowanie zawartości uzależniających substancji w wyrobach tytoniowych. Wielokrotnie udowodnione stosowanie przez producentów wyrobów tytoniowych preparatów służących wyłącznie uzależnieniu potencjalnych klientów (a dzięki temu ich późniejsze ciągle wracanie i kupowanie produktów tytoniowych) uzasadnia branie pod uwagę wszelkich sposobów zapobiegania, czyli prewencji nikotynizmowi. Informowanie poprzez kampanie przekazujące wiadomości o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu również doskonale wpisuje się w szeroko rozumiane zasady prewencji. Wczesne informowanie i przekonanie dzieci i młodzieży o szkodliwości nikotyny może mieć duże znaczenie dla ich późniejszych zachowań. Administracja publiczna, biorąc udział w przeciwdziałaniu nikotynizmowi na etapie zapobiegania powinna zakładać, że ludzie w większości kierują się racjonalnymi przesłankami, dlatego informacje przekazywane w kampaniach mówiących o uzależnieniu nikotynowym i o skutkach zdrowotnych używania produktów tytoniowych powinny być rzeczowe i konkretne. Z drugiej strony wiele osób, w tym szczególnie dzieci i młodzież bardzo silnie reagują na wszelkie bodźce odwołujące się do emocji. Dlatego nawet kontrowersyjne pomysły kampanii informacyjnych skierowanych do dzieci, celnie trafiających do wyobraźni dzieci, właśnie poprzez oddziaływanie na emocje, powinny być często stosowane. Nie wchodząc w problematykę reklamy, warto jednak zaznaczyć, że informacja ma wielkie znaczenie w realizowaniu zasady prewencji w przeciwdziałaniu nikotynizmowi.

Zasada wyważania interesu jednostki i interesu ogółu, której przesłanki zostały omówione w rozdziale I z pewnością również może być uznana za zasadę leżącą u podstaw regulacji służących przeciwdziałaniu nikotynizmowi. Zasada ta w praktyce dotyczy wyważania interesów osób niepalących i osób palących oraz interesów jednostki (zarówno palącej jak i niepalącej) i interesów społeczeństwa. Możemy zauważyć, że zasada ta jest bardzo związana z poglądami ustawodawcy na wartość zdrowia. Jeśli dla ustawodawcy zdrowie jest wartością nadrzędną nad prawem do palenia tytoniu, to z pewnością przepisy tworzone w celu uregulowania kwestii przeciwdziałania nikotynizmowi będą dążyć do zmniejszania a nawet całkowitego eliminowania miejsc i sytuacji zachęcających do palenia tytoniu. Z drugiej strony jeśli ustawodawca uznaje wolność do zachowań nawet szkodliwych dla zdrowia za wartość wyższą niż zdrowie, wtedy przepisy dążyć będą jedynie do zmniejszenia szkodliwości wyrobów tytoniowych jak i do zapewnienia ochrony zdrowia osób niepalących.

Dokument „Zdrowie 21”, przyjęty przez ponad 50 państw regionu europejskiego w ramach działań WHO jest zbiorem ramowych wytycznych polityki zdrowotnej. Głównym zamierzeniem polityki przedstawionej w dokumencie jest osiągnięcie pełnego potencjału zdrowotnego, rozumiane jako promocja zdrowia i jego ochrona przez okres całego życia jednostki, a także istotne zmniejszenie zagrożeń dla zdrowia z powodu chorób i wypadków. Przesłanki, na których oparto się tworząc ten dokument obejmują pojmowanie zdrowia jako jednego z praw człowieka oraz odpowiedzialności każdego człowieka za wykorzystanie posiadanego potencjału zdrowotnego, zachowanie równości w dostępie do świadczeń zdrowotnych, uczestnictwo jednostek i grup społecznych w kształtowaniu polityki

zdrowotnej, jej wdrażaniu oraz rozliczaniu z przyjętych zobowiązań¹²². Zasada wyważania interesów dotycząca przeciwdziałania niktynizmowi wpisuje się w ogólne tendencje dotyczące ochrony zdrowia.

Ostatnie lata pokazują, że kraje UE reformują swoje systemy ochrony zdrowia, przede wszystkim w kwestii ochrony zdrowia publicznego, w tym ochrony zdrowia przed skutkami palenia tytoniu jak i innych skutków używania wyrobów tytoniowych. W większości krajów, w tym w Polsce, panuje przekonanie, że decyzjom reformatorskim poświęcone jest zbyt niewiele refleksji na temat dalekosiężnych skutków podejmowanych zmian w organizacji i funkcjonowaniu służby zdrowia. Zbyt mało uwagi poświęconej jest problematyce zdrowia społeczeństwa, a większość zagadnień dotyczących reformowania służby zdrowia obraca się wokół kwestii finansowych¹²³.

Zgodnie z poglądem reprezentowanym przez Światową Organizację Zdrowia, jakkolwiek definicja pojęcia zdrowia publicznego powinna zawierać określenia dotyczące zagadnień widzianych z punktu widzenia wielu dyscyplin i wielu resortów.

Zapewnienie w pełni dostępnej opieki medycznej w znacznym stopniu zwiększa bezpieczeństwo zdrowotne populacji. Państwo powinno brać na siebie odpowiedzialność odnośnie ochrony zdrowia. Państwo jest najważniejszym regulatorem stosunków społecznych w sferze polityki i gospodarki oraz czynnikiem odpowiedzialnym za tworzenie systemowych warunków zabezpieczających funkcjonowanie podstawowych potrzeb społeczeństwa¹²⁴. Do szczególnie ważnych zagadnień związanych w kontekście faktycznej ochrony zdrowia przed niktynizmem należy potrzeba przenikania treści dotyczących ochrony zdrowia do zadań resortów innych niż tylko resort zdrowia. Umieszczenie zdrowia publicznego w centrum zainteresowania innych obszarów społeczno-gospodarczych jest poważnym wyzwaniem dla polityki państwa. Na poziomie Unii Europejskiej zagadnienie integracji zdrowia w polityce innych sektorów unijnych jest częścią Wspólnotowej Strategii Zdrowia. W polityce zdrowotnej Unii Europejskiej położono nacisk na to, żeby zdrowie było istotnym kryterium w sterowaniu wieloma różnymi obszarami polityki europejskiej.

Aby zrozumieć, jakie znaczenie ma zdrowie dla polityki państwa, potrzeba spojrzeć z szerokiej perspektywy na związany z tym kontekst polityczny. W świadomości obywateli istnieje silny związek między skuteczną polityką zdrowotną a dobrą oceną sprawowania władzy¹²⁵.

W Strategii Zdrowia Wspólnoty Europejskiej, nowy Program Działań na Rzecz Zdrowia oraz program „Zdrowie w polityce innych resortów” stanowią podstawy nowej struktury, zapewniającej realizację potencjału zdrowotnego społeczeństwa Wspólnoty Europejskiej. Poprawa koordynacji, koncentracja ograniczonych środków na najważniejszych przedsięwzięciach, zapewnienie dopływu naukowo opracowanych informacji na temat zdrowia publicznego, w tym w szczególności zagadnień takich jak przeciwdziałanie niktynizmowi, są warunkami skuteczności administracji europejskiej¹²⁶.

¹²² H. Zollner: *Wizje polityki zdrowotnej według dokumentu „Zdrowie 21”*, [w:] *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, Łódź 2004, str. 39.

¹²³ S. Tarkowski: *Potrzebna dyskusja. Uwagi na marginesie I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Zdrowie publiczne - główne wyzwania w zmieniającej się Europie”*, [w:] Nosko J. (red.): *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, Łódź 2004, str. 9.

¹²⁴ *Ibidem*, str. 11.

¹²⁵ D. Byrne: *Zdrowie w polityce innych resortów*, [w:] Nosko J. (red.): *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, Łódź 2004, str. 21.

¹²⁶ *Ibidem*, str. 23.

Unia Europejska problematyką niktynizmu zajmuje się od niedawna, jednak pośrednio kwestie dotyczące przeciwdziałania temu nałogowi możemy znaleźć również we wcześniejszych jej działaniach.

Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie w 1987 r. wprowadził możliwość ustanawiania regulacji związanych z ochroną zdrowia. Art. 100A umożliwiał podjęcie wielu inicjatyw prawodawczych skierowanych na tworzenie warunków dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i jednocześnie wpływających na kwestie ochrony zdrowia. W szczególności Jednolity Akt Europejski wzmocnił regulacje wspólnotowe dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy.

Traktat z Maastricht z 1992 r., który ukonstytuował Unię Europejską, przyznał Wspólnocie Europejskiej zadania dotyczące przyczyniania się do wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Zadania Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego stworzyły po raz pierwszy perspektywę opracowania stanowiska wspólnotowego w sprawie zdrowia publicznego, prowadzącego do integracji działań prowadzonych przez wspólnoty w jednolitą strategię. Kompetencje w dziedzinie ochrony zdrowia sformułowane zostały w art. 129 Traktatu¹²⁷.

Wspólnota zobowiązała się do działania na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, poprzez promowanie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Art. 129 stwierdza, że działania mają na celu zapobieganie chorobom o szczególnie dużym znaczeniu społecznym poprzez promocję badań naukowych dotyczących przyczyn powstawania i szerzenia się chorób, a także poprzez informację i edukację zdrowotną. Problematyka niktynizmu jak najbardziej została uznana przez ekspertów za należącą do wymienionego zakresu¹²⁸.

Wspólnota Europejska zobowiązała się również do tego, aby zagadnienia ochrony zdrowia uczynić ważną częścią polityki wspólnoty, co nawiązuje do koncepcji współpracy w sprawach zdrowia propagowanej przez Światową Organizację Zdrowia. Państwa członkowskie mają koordynować politykę i programy zdrowotne, jednocześnie Komisja Europejska uzyskała prawo podejmowania inicjatywy w celu promowania takiej koordynacji. Wspólnota Europejska ma również podejmować współpracę z krajami trzecimi, co w problematyce niktynizmu ma niebagatelne znaczenie ze względu tak na przemysł papierosowy jak i między innymi na przepływ informacji o szkodliwości palenia tytoniu.

Rada ma prawo podejmować działania, z wyłączeniem unifikacji prawa i przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, oraz akceptować zalecenia proponowane przez Komisję Europejską. Państwa członkowskie dysponują niezależnością w sprawach ochrony zdrowia, Unia Europejska ma prawo jedynie do formułowania zaleceń. Z drugiej strony ekspertyzy i badania prowadzone w Unii Europejskiej cieszą się bardzo dobrą reputacją i obiektywizmem, co w sprawach przeciwdziałania niktynizmowi ma wielkie znaczenie.

Art. 152 Traktatu Amsterdamskiego zobowiązuje Wspólnotę Europejską do ujmowania w różnych dziedzinach swojej działalności problematyki ochrony zdrowia i zdrowia publicznego, z drugiej strony Wspólnota zyskała prawo do wspierania działań mających na celu ochronę zdrowia. Działania Wspólnoty powinny być komplementarne w stosunku do działań krajów członkowskich. Wspólnota Europejska ma podejmować

¹²⁷ Ibidem, str. 33.

¹²⁸ Ibidem, str. 33.

działania motywacyjne, mające na celu ochronę i poprawę ludzkiego zdrowia, z wyjątkiem harmonizacji prawa krajów członkowskich¹²⁹.

Zasada wyważania interesów odniesiona do problematyki zdrowia powinna być stosowana przy uwzględnieniu wszelkich zależności, jakim podlega zdrowie jednostki. Różnice w sytuacji zdrowotnej w krajach bogatych i biednych jak i pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi są bardzo znaczące i powiększają się. Nierówności w zdrowiu społecznym powodują negatywne konsekwencje dla całego społeczeństwa, hamują rozwój gospodarczy i uniemożliwiają osiągnięcie spójności społecznej. Administracja musi mieć na uwadze zmienność jakości zdrowia, zmienność poziomu ekonomicznego społeczeństwa jak i zmienność postaw obywateli. Zastosowanie zasady ogólnej wyważania interesów do problematyki przeciwdziałania niktynizmowi musi koniecznie przede wszystkim polegać na właściwej ocenie jakości ochrony zdrowia¹³⁰.

Z zasady wyważania interesów wynikają takie zasady szczegółowe, jak: uniwersalny dostęp do opieki zdrowotnej, rozłożenie ryzyka finansowego przy ustalaniu składek zdrowotnych jak i przeciwdziałanie niesprawiedliwościom dotyczącym opłat za służbę zdrowia oraz zachęcanie do dbania o własne zdrowie, czyli promowanie zachowań prozdrowotnych obywateli. Interesy osób zdrowych i chorych nie powinny być sobie przeciwstawiane, a mądra administracja i mądry ustawodawca muszą umieć prowadzić taką politykę, aby obywatel wiedział że lepiej jest dbać o zdrowie, niż je zaniedbywać. Z drugiej strony obywatele muszą mieć zapewnioną opiekę zdrowotną na odpowiednim poziomie, niezależnie od stanu majątkowego¹³¹. Odpowiednia kooperacja pomiędzy administracją, obywatelami, specjalistami w zakresie zdrowia, wolontariuszami, jednostkami służby zdrowia, mediami oraz społecznością międzynarodową powinny również być oparte na zasadzie wyważania interesów¹³².

Z zasady wyważania interesów wypływają również takie konsekwencje, jak odpowiednie kierowanie polityki prozdrowotnej, w tym dotyczącej przeciwdziałania niktynizmowi. Należy dbać o interesy młodzieży, kobiet w ciąży (wobec których celem powinno być absolutne unikanie styczności z wyrobami tytoniowymi i pochodzącymi z nich substancjami), a wśród palaczy należy propagować zmniejszanie liczby wypalanych dziennie papierosów. Interesy społeczeństwa i interesy jednostek nie będą nigdy w sposób doskonały łatwe do pogodzenia, jednak właśnie kierowanie właściwych działań w odpowiednie miejsca jest rozsądnym sposobem wyważania interesów¹³³.

Wiek XXI przynosi wiele zmian nie tylko w dziedzinie nauk medycznych, ale także w dziedzinie kreowania polityki zdrowotnej, wyboru priorytetów działania i najbardziej skutecznych rozwiązań. Zasada wyważania interesów może być doskonałym uzupełnieniem zasady prewencji. Działania profilaktyczne wymuszają przesuwanie głównych akcentów medycznych z działań naprawczych w kierunku dbania o interesy

¹²⁹ Ibidem, str. 34.

¹³⁰ H. Zollner: Wizja polityki zdrowotnej według dokumentu „Zdrowie 21”, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 45.

¹³¹ V. Silano: Służba Zdrowia we Włoszech, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 75.

¹³² Ibidem, str. 76.

¹³³ Ibidem, str. 79.

społeczeństwa poprzez odpowiednie polityki prozdrowotne, wyprzedzające zapadanie na poważne choroby, w tym związane z nikotynizmem¹³⁴.

Interwencje państwa w sektor opieki zdrowotnej mają istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa socjalnego, w tym zdrowotnego, przez niwelowanie negatywnych skutków istnienia nawet częściowo wolnego rynku w dziedzinie świadczeń zdrowotnych. Państwo, w tym administracja rządowa, odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Rola ta wynika przede wszystkim z faktu uznawania zdrowia za dobro publiczne, przysługujące każdemu obywatelowi. W ocenie sposobów ingerencji państwa w sferę ochrony zdrowia należy również brać pod uwagę (poza jakością usług) także wyważanie interesów pomiędzy wszystkimi grupami społecznymi i indywidualnymi obywatelami¹³⁵.

Interwencja władzy publicznej nakazuje wzgląd na interes publiczny, wobec czego interes ogólny staje często ponad interesem poszczególnych jednostek. Z drugiej strony należy pamiętać o sytuacji, kiedy indywidualne osoby nie są w stanie uzyskać środków osiągania możliwie najlepszego stanu zdrowia¹³⁶.

Administracja publiczna, podczas procesu wyważania interesów, musi zdawać sobie sprawę z nierówności w zakresie zdrowia społecznego. Administracja powinna racjonalizować wydatki na ochronę zdrowia, kierując odpowiednio programy profilaktyczne, monitorując ich przebieg i efekty¹³⁷.

¹³⁴ W. Drygas: Medycyna zapobiegawcza w XXI wieku - bilans otwarcia, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 110.

¹³⁵ J. Leowski: Funkcje zdrowia publicznego, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 141.

¹³⁶ H. Izdebski: Podstawy prawne zdrowia publicznego w Polsce, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 202.

¹³⁷ K. Kuszewski: Nierówności w zdrowiu w Polsce, [w:] Nosko J. (red.): Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 229.

Zadania administracji publicznej

3.1 Wprowadzenie

Podstawowym zadaniem administracji publicznej związanym z przeciwdziałaniem niktynizmowi jest ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu. Ochrona ta powinna dotyczyć zarówno osób palących jak i niepalących. Zadanie to realizowane jest przez kształtowanie prozdrowotnej polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej. Dodatkowo Rada Ministrów ustala program określający politykę zdrowotną, społeczną i ekonomiczną zmierzający do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych.

W sformułowaniach występujących zarówno w literaturze prawnoadministracyjnej, jak i w przepisach, terminy „zadania” i „kompetencje” są często ze sobą wiązane, że powstaje wrażenie, jakby wytworzył się stały zwrot „zadania i kompetencje”, traktowany jako jedno odrębne i nierozdzielne pojęcie. Normy zadaniowe i kompetencyjne wzajemnie się przeplatają, jednak terminom tym odpowiadają różne pojęcia¹³⁸. Pojęcie zadania różni się od pojęcia kompetencji następującymi elementami: zadanie zawiera w sobie element obowiązku, a kompetencja zawiera zarówno element obowiązku, jak i uprawnienia; tylko kompetencja, a nie zadanie, jest podstawą do wchodzenia w stosunki prawne; kompetencje pełnią funkcje służebne w stosunku do zadań w tym sensie, że są jednym z instrumentów wykonywania zadań¹³⁹. Szczególnie widoczne są powiązania między tymi pojęciami, kiedy definiując jedno z tych pojęć odwołuje się do drugiego¹⁴⁰.

W prakseologii zadania określa się jako stan rzeczy, mający być osiągnięty lub utrzymany. Zadanie w doktrynie prawa administracyjnego to skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, faktu, zdarzenia – odnoszona do systemu wartości ustawodawcy. Zadania mogą też być rozumiane bardziej ogólnie jako w ogólny sposób określone cele i kierunki działania konkretnych podmiotów administrujących¹⁴¹.

Ogólnie określone w ustawach ustrojowych zadania organów administracji publicznej nie mogą być podstawą działań władczych, natomiast mogą być podstawą działań organizatorskich podejmowanych w formach niewładczych¹⁴².

Pojęcie kompetencji stanowi przedmiot licznych sporów naukowych¹⁴³. Według Maxa Webera kompetencja to merytorycznie oznaczona dziedzina możliwych rozkazów¹⁴⁴.

¹³⁸ M. Zieliński: Dwa nurty pojmowania „kompetencji”, [w:] *Gospodarka - Administracja - Samorząd*, Poznań 1997, str. 593-594.

¹³⁹ Ibidem, str. 594.

¹⁴⁰ Możliwe jest tu traktowanie zadań jako pojęcia pierwotnego, kiedy ukazujemy cele i kierunki działania, a kompetencje są tylko formą realizacji tych zadań, z drugiej strony jako pierwotne możemy traktować pojęcie kompetencji, przy uznaniu że zadania są osiąmane za pomocą przysługujących podmiotom kompetencji; M. Zieliński: Dwa nurty pojmowania „kompetencji”, [w:] *Gospodarka - Administracja - Samorząd*, Poznań 1997, str. 594.

¹⁴¹ Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Brodziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M.: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, str. 184.

¹⁴² Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Brodziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M.: *op. cit.*, str. 185.

¹⁴³ J. Niczypruk: *Kompetencja administracyjna*, Annales UMCS, Sectio G, Lublin 1999, str. 136.

¹⁴⁴ M. Weber: *Szkice z socjologii religii*, Warszawa 1995, str. 144.

Kompetencja to możliwość załatwienia sprawy. Jako sprawę rozumiemy tutaj konkretny przypadek wymagający działania podmiotu administracji publicznej.

Kompetencje to prawnie określony zakres uprawnień i obowiązków, przypisanych danemu podmiotowi administrującemu. Kompetencje wyznaczane są przez przepisy opisujące zadania, właściwość oraz prawne formy działania podmiotu administrującego. Istnieje ścisła współzależność pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami w funkcjonowaniu podmiotów administrujących. Zazwyczaj przyznanie uprawnień oznacza również ustalenie obowiązków¹⁴⁵. Istnieją cztery podstawowe sfery kompetencji organów administrujących: rozstrzygnięcie w formie generalnych lub indywidualnych aktów prawnych; sprawowanie nadzoru i kontroli; współdziałanie z innymi organami, stowarzyszeniami, organizacjami i obywatelami; składanie wniosków, przedkładanie projektów rozstrzygnięć, wniosków koordynacyjnych lub wniosków w sprawie podjęcia nadzoru i kontroli¹⁴⁶.

W doktrynie obok terminu „kompetencja” pojawiają się również pojęcia takie jak „zadania”, „właściwość”, „zakres działania” czy też „funkcje”. Podobnie jest również w tekstach prawnych. Określenie „zakres działania” odnosi się do rodzaju spraw lub problematyki, którymi dany organ powinien zajmować się podczas swojej działalności. Zakres działania organu jest zwykle określony w ustawie powołującej organ. Zakres działania jako ustalenie ogólnie określonych spraw należących do danego organu lub danej struktury nie wystarcza do wykonywania szczegółowych zadań publicznych odniesionych do konkretnych podmiotów, a w szczególności do podjęcia działań o charakterze władczym, rodzących skutki w sferze praw podmiotowych. Działania tego rodzaju organ administracji publicznej może podjąć dopiero wtedy, kiedy odpowiednia ustawa wyposaży go w kompetencje do danego rodzaju działań. Przez kompetencje organu rozumiana jest tutaj podstawa ustawowa określająca skonkretyzowany rodzaj i zakres służących temu organowi upoważnień do działania w sferze praw i obowiązków danego podmiotu¹⁴⁷.

Z pojęciem kompetencji wiąże się ściśle zasada kompetencyjności. Głównym przesłaniem tej zasady jest wyłączość kompetencyjna, czyli ograniczenie ilości kompetentnych organów do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy do jednego. Zasada ta wynika z założenia racjonalności prawodawcy oraz z domniemania spójności systemu prawa. Jednak możliwe są również inne sposoby uregulowania wskazywania kompetentnego organu, takie jak kolejność podjęcia działań przez organy, konkurencyjność (jakość przygotowania i poziom usług organów) czy też wybór organów przez klienta. Według klasycznej zasady kompetencyjności, organ właściwy określany jest według właściwości rzeczowej, instancyjnej oraz miejscowej. Sprawowanie nadzoru nad organem kompetentnym nie jest równoznaczne z wkraczaniem w te kompetencje. Naruszenie wyłączności kompetencyjnej jest sprzeczne z celowością administrowania. Wynika to głównie ze współzależności kompetencji i odpowiedzialności. Dla ustalenia odpowiedzialności konieczne jest wyraźne określenie kompetencji. Dla właściwego realizowania zasady kompetencyjności niezbędne jest, aby przepisy prawne w sposób jednoznaczny określały obowiązki i uprawnienia, a realizowanie tych obowiązków i uprawnień pozostawać musi w gestii należycie przygotowanych urzędników¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Z. Rybicki, S. Piątek: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, str. 240.

¹⁴⁶ *Ibidem*, str. 241.

¹⁴⁷ E. Radziszewski: *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, str. 25.

¹⁴⁸ Z. Rybicki, S. Piątek: *op. cit.*, str. 242.

Kompetencja jest konstrukcją łączącą prawo i prawną formę działania administracji¹⁴⁹. Kompetencja powstaje poprzez przydzielenie określonych funkcji administracyjnych organowi administracji publicznej. Kompetencje zawsze opisane są ustawami. Opisanie to może być zupełne lub też warunkowane dodatkowymi czynnościami (np. kompetencje organów samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych). Dla podmiotu administrującego kompetencja jest warunkiem podejmowania działań polegających na stosowaniu prawa. Dla obywateli kompetencja jest warunkiem prawidłowości podejmowanej wobec niego formy ingerencji. Pojęcie kompetencji można przedstawić statycznie lub dynamicznie. Ujęcie statyczne wskazuje wyłączenie wszystkich kompetencji z całości porządku prawnego. Wyłączenie to może odnosić się do określonej kategorii organów czy też do konkretnego organu. Ujęcie dynamiczne definiuje kompetencje jako zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo. Kompetencje są zawsze regulowane prawem, pojęcie kompetencji związane jest z obowiązkiem organu administracji publicznej, kompetencja służy organowi zawsze w określonym uwarunkowaniu i nie ma charakteru bezwzględnego, oderwanego od całokształtu stosunków w państwie i społeczeństwie, jak również w konkretnej sprawie. Kompetencja obejmuje korzystanie z takiej prawnej formy działania, która jest wyraźnie określona prawem¹⁵⁰. Z punktu widzenia podmiotu realizującego, kompetencja zawsze dotyczy przedsięwzięcia konkretnego, nawet wtedy, kiedy jest nim wydanie aktu normatywnego czy też podjęcie ciągu działań złożonych. Konkretność kompetencji nie może być utożsamiana z konkretnością sprawy i adresata. Z punktu widzenia sytuacji podmiotu prywatnego, całość kompetencji można podzielić na takie, które zmierzają do realizacji norm prawa materialnego (kompetencje zewnętrzne) oraz takie, które zmierzają do budowy struktur administracyjnych i kształtowania ich wewnętrznego funkcjonowania (kompetencje wewnętrzne). Kompetencje zmierzające do realizowania prawa materialnego obejmują zarówno te, które wyznaczone są w tym prawie, jak również i te, które wyznaczone są w prawie procesowym czy też ustrojowym. Dla obywatela ważne są kompetencje zewnętrzne, których realizacja ma na celu ustalenie jego uprawnień lub obowiązków. Dlatego wszelkie problemy, które powstają na tle związku kompetencji z prawną formą działania administracji, dotyczą obywatela w procesie konkretyzowania jego sytuacji prawnej. Wszystkie nieprawidłowości dostrzeżone w granicach tego związku będą mogły być usuwane tylko przez stosowanie środków przewidzianych przez prawo¹⁵¹.

Przez kompetencje rozumie się prawnie określony zakres uprawnień oraz obowiązków przepisanych danemu podmiotowi administrującemu¹⁵². Przepisy kompetencyjne zawarte są w aktach kreujących organ, jak również w przepisach regulujących poszczególne dziedziny administracji publicznej, czyli zarówno w aktach zaliczanych do prawa ustrojowego jak i w zaliczanych do materialnego prawa administracyjnego. Przepisy stanowiące o zakresie działania organu nie są wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że dany organ ma określone uprawnienia władcze. Zakres działania wskazuje, jakimi sprawami ma się zajmować dany organ. Do wskazania uprawnień władczych organu niezbędne są przepisy kompetencyjne.

¹⁴⁹ J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, str. 126.

¹⁵⁰ J. Boć (red.): *op. cit.*, str. 128.

¹⁵¹ *Ibidem*, str. 128-129.

¹⁵² M. Jełowicki: *Podstawy organizacji administracji publicznej - zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, str. 48.

Istnieje ścisła zależność między obowiązkami i uprawnieniami podmiotów administrujących. Przyznanie uprawnień wiąże się z nałożeniem na podmiot obowiązków¹⁵³.

Koncepcje teoretycznoprawne dotyczące pojęcia kompetencji wywodzą się od twierzeń H.L.A. Harta, Cz. Znamierowskiego, G. H. von Wrighta oraz A. Rossa¹⁵⁴. Hart oraz Znamierowski, niezależnie od siebie, doszli do wniosku, że w obrębie układu prawnego czy też systemu prawnego występują normy dwu rodzajów. System norm prawnych może funkcjonować jedynie wtedy, gdy poza prostymi zakazami czy nakazami (zwanymi normami imperatywnymi czy też pierwotnymi) występują reguły wtórne, czyli reguły konstrukcyjne. Normy tego rodzaju dotyczą czynności konwencjonalnych, głównie polegających na tworzeniu lub zmianie norm imperatywnych, na uznawaniu ich za obowiązujące – lub nie – w danym systemie, oraz na rozsądzaniu i egzekwowaniu tych zakazów i nakazów. Rozróżnienie zaproponowane przez Harta i Znamierowskiego zostało zaakceptowane przez prawodawstwo światowe oraz przez doktrynę innych nauk. Logik G.H. von Wright określił normy wtórne (konstrukcyjne) jako normy kompetencyjne, odnosząc je do norm, dzięki którym określony normodawca może ustanawiać normy o określonej treści. Z. Ziemiński nie ogranicza wyłącznie ujmowania norm kompetencyjnych do kontekstu normodawstwa, lecz wyróżnia dwa rodzaje norm kompetencyjnych: normy kompetencji ustawodawczej oraz normy aktualizujące czyjś obowiązek (zwykle wyznaczony innymi normami). Z. Ziemiński odnosi poza tym pojęcie norm kompetencyjnych nie tylko do podmiotów o charakterze publicznym ale i do obywateli¹⁵⁵. Adresatem normy kompetencyjnej jest inny podmiot niż ten, któremu przyznaje się kompetencję do dokonania czynności konwencjonalnej. Wyraźnie zaznaczone jest to w koncepcji Z. Ziemińskiego, odróżniającego normę prawną (jako szczególnego rodzaju wypowiedź nakazującą lub zakazującą określone podmiotowi w określonych okolicznościach określone zachowanie się) od przepisu prawnego (jako zdania gramatycznego wyróżnionego graficznie w tekście prawnym). W ujęciu Z. Ziemińskiego, kompetencja jest pochodną obowiązania normy kompetencyjnej i oznacza sytuację podmiotu, który jeśli dokona w określonych warunkach określonej czynności konwencjonalnej, to przez to znajdzie zastosowanie norma wyznaczająca obowiązek przez tę czynność aktualizowany lub zostanie ustanowiona norma wiążąca dla podmiotów podległych kompetencji. Kompetencja jako sytuacja prawna wyznaczona jest przez normę kompetencyjną, co wymaga uprzedniego odtworzenia normy kompetencyjnej z przepisu lub zespołu przepisów wedle uprzednio przyjętych i zastosowanych reguł interpretacyjnych, na podstawie przyjętej koncepcji wykładni¹⁵⁶. Jedną konkretną kompetencją może być wyznaczona przez normę kompetencyjną zawartą nawet w wielu różnych przepisach. W szczególności może być tak, że oddzielnie wskazane będą poszczególne składniki kompetencji, zwane przez Z. Ziemińskiego właściwością rzeczową, przestrzenną i czasową. Relacja między normą kompetencyjną a normą nakazującą skorzystać z kompetencji może układać się tak, że np. najpierw wskazane są kompetencje, a później zadania, lub odwrotnie, kiedy najpierw wyznacza się zespół zadań, a następnie dodaje się kompetencje umożliwiające realizację tych obowiązków. Oba elementy mogą

¹⁵³ Według M. Jelowickiego w ustawodawstwie kompetencje są najczęściej oznaczane pojęciem „właściwość”, przy czym ustalenie kompetencji następuje po uwzględnieniu wszystkich rodzajów właściwości (rzeczowej, miejscowej, instancyjnej i funkcjonalnej); M. Jelowicki: op. cit., str. 49.

¹⁵⁴ M. Zieliński: op. cit., str. 582.

¹⁵⁵ Jednak dla rozróżnienia sytuacji tych podmiotów używane są przez Z. Ziemińskiego również pojęcia „kompetencja” dla podmiotów publicznych a „upoważnienie” dla prywatnych.

¹⁵⁶ M. Zieliński: op. cit., str. 585.

również pojawić się jednocześnie, w jednym przepisie. Koncepcja Z. Ziemińskiego ma nastawienie uniwersalistyczne, zgodnie z którym pojęcie kompetencji możliwe jest do zastosowania we wszystkich dziedzinach prawa¹⁵⁷.

Prawo administracyjne to regulacja władzy wykonawczej. Władza ta sprawowana jest przy pomocy podmiotów administracji publicznej¹⁵⁸. Podmiot administracji publicznej to jednostka realizująca funkcje administracji publicznej¹⁵⁹. Do podmiotów administracji publicznej zaliczamy: administrację rządową, administrację zdecentralizowaną i upoważnione podmioty prawa prywatnego¹⁶⁰. Obowiązek¹⁶¹ podmiotu administracji publicznej jest to konieczność¹⁶² określonego zachowania tego podmiotu wynikająca z przepisów prawa¹⁶³.

Istnieje wiele sposobów ograniczania popytu na tytoń. Podwyższanie cen papierosów wpływa na spadek ich konsumpcji, jeśli jest połączone z przeciwdziałaniem przemytowi¹⁶⁴. Do skutecznych pozacenowych sposobów zmniejszania popytu na wyroby tytoniowe należą informacje dla konsumentów (publikowanie wyników badań dotyczących wpływu palenia tytoniu na zdrowie, napisy ostrzegawcze, antyreklama w środkach masowego przekazu, programy edukacyjne przeprowadzane w szkołach) jak również ograniczenia palenia w miejscach publicznych i w miejscu pracy¹⁶⁵.

Problematyka niktynizmu wykazuje wiele podobieństw do problematyki narkomanii. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii realizowane są przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, mogą być również realizowane przez szkoły, zakłady opieki zdrowotnej, jednostki wojskowe, policję, kluby sportowe, zakłady poprawcze, areszty śledcze i zakłady karne. Podstawę do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowi Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii uchwalany przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia. Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, działająca przy Prezesie Rady Ministrów, jest organem opiniotwórczo-doradczym w sprawach z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Leczenie i rehabilitację osoby uzależnionej prowadzi zakład opieki zdrowotnej lub lekarz wykonujący specjalistyczną praktykę lekarską¹⁶⁶.

¹⁵⁷ Ibidem, str. 588.

¹⁵⁸ J. Szreniawski, J. Stelmasiak: Zagadnienia ogólne aparatu administracyjnego [w:] Prawo administracyjne ustrojowe - podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz - Lublin 2002, str. 14.

¹⁵⁹ E. Ura, Ed. Ura: Prawo administracyjne, Warszawa 1999, str. 41.

¹⁶⁰ E. Ochendowski: Prawo administracyjne - część ogólna, Toruń 2002, str. 213.

¹⁶¹ „Obowiązek, uznany lub przynajmniej odczuwany (poczucie o.) przez człowieka nakaz wewnętrzny spełniania pewnych czynów ze względu na siebie lub ze względu na innych (...). Należy odróżnić o. etyczne, nie mające sankcji zewnętrznych, od o. prawnych, których spełnienie nakazują i wymuszają prawa państwowe, wreszcie o. ogólne, obowiązujące wszystkich ludzi od o. szczególnych (stanowych, zawodowych)”: Wielka Ilustrowana Encyklopedia Powszechna, Kraków 1931, Tom XI, str. 238.

¹⁶² Tutaj konieczność w znaczeniu przymusu; L. Koj: Powinności w nauce, Lublin 1998, str. 99.

¹⁶³ Z zastrzeżeniem, że takie określenie obowiązku dotyczy państwa prawa. To, czy za obowiązek podmiotu administracji publicznej uznamy powinności tego podmiotu wynikające z norm pozaprawnych zależy od sposobu rozumienia pojęcia państwa prawa (m. in. w kwestii szczególowości i zakresu regulacji tego co publiczne).

¹⁶⁴ Przeciwno epidemii - Działania rządów a ekonomika ograniczenia konsumpcji tytoniu, Publikacja Banku Światowego, Kraków 2002, str. 47.

¹⁶⁵ Ibidem, str. 54-62.

¹⁶⁶ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 375. Niejednokrotnie zadania organów administracji publicznej w sprawach przeciwdziałania niktynizmowi są podobne do zadań w sprawach narkomanii.

Nałożenie określonych zadań na adresatów zewnętrznych może nastąpić wyłącznie w formie aktu normatywnego w postaci aktu prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP¹⁶⁷.

3.2 Zadania organów administracji rządowej

W artykule 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych wskazany jest obowiązek organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu. Organy te mogą wspierać tutaj działalność medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy, a także współdziałać z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi¹⁶⁸.

Preambuła ustawy oraz art. 1 ustawy stanowią, że celem wyznaczonym przez ustawę jest zwalczanie nikotynizmu oraz ochrona zdrowia przed nikotynizmem. Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego nie są jedynymi podmiotami administracji, które mogą zajmować się sprawami dotyczącymi zwalczania nikotynizmu.

Zgodnie z art. 3 ustawy, ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizowana jest przez kształtowanie polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej, do której należy ochrona prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego, promocja zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od używania wyrobów tytoniowych, działalność wychowawcza i informacyjna, tworzenie warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu, informowanie o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych na opakowaniach wyrobów tytoniowych i informacjach o wyrobach tytoniowych, obniżanie norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych oraz leczenie i rehabilitacja osób uzależnionych od tytoniu.

Podmiotem, do którego obowiązków należy ustalanie programu określającego politykę zdrowotną, społeczną i ekonomiczną, zmierzającego do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych, jest Rada Ministrów. Rada Ministrów corocznie, w terminie do 30 kwietnia składa Sejmowi sprawozdanie z realizacji tego programu. Program ten, zgodnie z art. 4, finansowany jest z budżetu państwa w wysokości 0,5% wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.

Obowiązkiem obywateli jest poszanowanie przepisów prawa¹⁶⁹, zaś obowiązkiem podmiotów administracji publicznej¹⁷⁰ jest również egzekwowanie przepisów. Art. 5. 1 ustawy zakazuje palenia wyrobów tytoniowych poza pomieszczeniami wyodrębnionymi i odpowiednio przystosowanymi. Za wprowadzenie zakazu palenia tytoniu w zakładach opieki zdrowotnej, w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych, w pomieszczeniach zakładów pracy oraz innych obiektów użyteczności publicznej odpowiedzialny jest właściciel lub użytkownik obiektu.

¹⁶⁷ J. Stelmasiak: Prawne formy ochrony przyrody, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Kraków 2001, str. 675.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

¹⁶⁹ M. Rutkowski: Obowiązek moralny a motywacja, Szczecin 2001, str. 122.

¹⁷⁰ Poza oczywistym, wynikającym choćby z zasad kultury, obowiązkiem wzorowego przestrzegania przepisów przez urzędnika.

Zgodnie z ust. 3 art. 5 ustawy, minister właściwy do spraw obrony narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych i minister właściwy do spraw sprawiedliwości określają, w drodze rozporządzeń, zasady dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie podlegających im obiektów.

Najlepszym sposobem ochrony zdrowia przed skutkami palenia tytoniu jest niepalenie, w tym unikanie palenia biernego. Prawdopodobnie ustawodawca pragnął zarówno chronić zdrowie osób niepalących, jak i palących. Ostatnio coraz częściej spotkać się można z opinią, że papierosy „mniej szkodliwe” czyli papierosy ze specjalnymi mocniejszymi filtrami, papierosy o niższej zawartości substancji smolistych nie chronią palacza przed utratą zdrowia.

3.3 Zadania organów samorządu gminnego i innych podmiotów administrujących

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷¹, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy¹⁷². Przeciwdziałanie nikotynizmowi jest jednym z bardzo istotnych zadań stojących między innymi przed samorządem gminy. Dyspozycja art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter normy kompetencyjnej. Treść ta ma charakter deklaracji, wskazującej, że w przypadku stosownego upoważnienia ustawowego gmina może stanowić akty prawa miejscowego. W przypadku konstruowania przez ustawodawcę upoważnień do wydawania tzw. przepisów gminnych (aktów prawa miejscowego) wykonawczych względem ustawy, ustawodawca powinien brać pod uwagę treść art. 92 ust. 1 Konstytucji, określającą elementy składowe szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia¹⁷³. W związku z tym szczegółowe upoważnienie ustawowe do wydawania uchwały wykonawczej względem ustawy przez gminę powinno zawierać wskazanie organu właściwego do podjęcia uchwały, przedmiot regulacji, zakres regulacji oraz kierunek regulacji, wynikający z norm celowościowych i kierunkowych dotyczących treści aktu. Organ upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi¹⁷⁴. Zgodnie z podziałem kompetencji między organami gminy i w myśl ustawy o samorządzie gminnym, w trakcie procesu przygotowywania treści uchwał należy brać pod uwagę przyjęte zasady redagowania tekstów prawnych¹⁷⁵.

Należy zauważyć, że czasami w praktyce działalności administracji publicznej dochodzi niejednokrotnie do swoistego odwrócenia hierarchii źródeł prawa – akt wydany przez organ wyższego stopnia ma praktycznie silniejszy wpływ na działanie organu niższego stopnia niż ustawa. Oczywiście takie zjawisko w państwie prawa nie jest prawidłowe. Organ administracji posługując się metodami wykładni systemowej powinien

¹⁷¹ Dz.U. t.j. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁷² J. Stelmasiak: Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe), [w:] M. Stahl, J.P. Tamo, M. Górski (red.): Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, str. 435.

¹⁷³ J. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas: Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - komentarz, doktryna, orzecznictwo, Kraków 2002, str. 213.

¹⁷⁴ Ibidem, str. 214.

¹⁷⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. nr 100, poz. 908.

brać pod uwagę wszystkie składniki systemu prawa¹⁷⁶. Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to istnienie domniemania kompetencji gminy¹⁷⁷.

Przedmiotowe uchwały rad gminy podlegają nadzorowi, który ma uniwersalny charakter względem wszystkich uchwał rady gminy, poza tymi, które miałyby znamiona decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁷⁸. Organami nadzoru nad działalnością gminną, która przejawia się przede wszystkim w postaci uchwał organów gminy, również dotyczących przeciwdziałania niktynizmowi, są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w sprawach finansowych regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Organy nadzoru mają prawo żądać informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Ciężar postępowania nadzorczego nad uchwałami organów gminy, a w szczególności nad uchwałami posiadającymi cechy aktów prawa miejscowego (poza sprawami finansowymi) spoczywa na wojewodzie. Wojewoda realizuje nadzór przy pomocy instytucji rozstrzygnięcia nadzorczego. Aby organ nadzoru mógł realizować wymagany od niego nadzór, musi dysponować informacjami o treści uchwał podejmowanych przez organy gminy. Zgodnie z treścią art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt lub burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały w sprawie przepisów porządkowych wójt lub burmistrz przekazuje w ciągu dwu dni. Wojewoda bada uchwały organów gminy pod kątem ich zgodności z treścią prawa powszechnie obowiązującego, czyli stosując kryterium legalności, co oznacza, że tym kryterium oceny mogą być także funkcjonujące już akty prawa miejscowego wydane przez organy nadzorowanej gminy¹⁷⁹. Według art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O tej nieważności w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Według art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do postępowania w sprawie nieważności uchwały organu gminy stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Organ nadzoru wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub też w toku takiego postępowania może powstrzymać wykonanie uchwały. Wydane przez wojewodę rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia przez gminę skargi na takie rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzorczy nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. W art. 92 ustawy o samorządzie gminnym sformułowano skutki prawne rozstrzygnięcia nadzorczego. Polegają one na tym, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Przepisu tego nie stosuje się do uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia

¹⁷⁶ D. Dąbek: Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, str. 127-128.

¹⁷⁷ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 146.

¹⁷⁸ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas: op. cit., str. 234.

¹⁷⁹ Przykładowo, uchwały organów gminy nie powinny być sprzeczne z treścią zgodnego z prawem statutu gminy. [za:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas: Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - komentarz, doktryna, orzecznictwo, Kraków 2002, str. 235.

nadzorczego do sądu administracyjnego. Po upływie 30 dni od dnia, w którym wojewoda otrzymał uchwałę organu gminy, nie może on stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. Jednak wojewoda może wtedy zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Zgodnie z zasadą obowiązku działania administracji publicznej, jak również zgodnie z zasadą praworządności działania administracji publicznej, uprawnienie wojewody należy interpretować w sytuacji, kiedy w obrocie prawnym funkcjonuje wadliwa uchwała organu gminy, jako obowiązek wojewody. W przypadku zaskarżenia przez wojewodę uchwały organu gminy do sądu administracyjnego wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu¹⁸⁰. Ustawodawca przyjął w art. 94 ustawy o samorządzie gminnym zasadę, według której nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1 albo uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jeśli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. Gminie przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

Według art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skargę można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy. Nie jest to skarga powszechna, gdyż związana jest z pojęciem interesu prawnego lub uprawnienia¹⁸¹. Przepisy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym stosuje się odpowiednio w razie bezczynności organu gminy oraz w razie naruszania przez czynności prawne lub faktyczne organu gminy interesu osób trzecich. Wtedy Wojewódzki Sąd Administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego¹⁸².

W rozważaniu problematyki prawotwórstwa odnoszącego się przeciwdziałaniu nikotynizmowi, w tym tworzeniu przepisów prawa miejscowego, nie należy zapominać, że prawodawca powinien mieć na względzie przede wszystkim dobro ogółu, rozsądne wyważenie wszystkich interesów i punktów widzenia. Podkreślić tutaj można szczególnie fakt, że to, czy prawodawca jest osobą palącą czy też nie niestety często wpływa na sposób regulowania swobody palenia tytoniu (czy to poprzez odpowiednie tworzenie stref bezdymnych, czy to przez umożliwianie i zapewnianie ich właściwego przestrzegania). Aspekty etyczne oraz politycznoadministracyjne pojawiają się tutaj w szczególności w sytuacji konfliktu interesów, co należy przewidywać i czemu należy zapobiegać¹⁸³. Ustalenie, w drodze uchwały, miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako stref wolnych od dymu tytoniowego należy do kompetencji rady gminy w ramach uznania administracyjnego.

¹⁸⁰ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas: op. cit., str. 236.

¹⁸¹ Ibidem, str. 237.

¹⁸² Ibidem, str. 238.

¹⁸³ H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2001, str. 193.

Rozdział IV

Prawne formy działania administracji

4.1 Wprowadzenie

Administracja publiczna posługuje się podczas realizacji swoich zadań wieloma formami działania. Te same cele administracja publiczna osiągać może stosując różne środki. Wybór odpowiedniej formy zależy od odpowiedniej polityki administracyjnej dostosowanej do rodzaju wykonywanych zadań¹⁸⁴. Administracja publiczna sprawowana jest przez organy administracji rządowej i samorządowej w różnych formach działania i przy zastosowaniu zróżnicowanych metod. Działalność administracji co do treści i formy podlega regulacji prawnej¹⁸⁵. Ze względu na brak definicji legalnej pojęcie prawnych form działania administracji definiowane jest na gruncie doktryny oraz orzecznictwa.

4.2 Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej

Działania administracji muszą opierać się na konkretnej podstawie prawnej. Całość działań administracji, w tym wszelkie formy działania administracji są regulowane prawem. Przyjmuje się na ogół, za J. Starościakiem, że prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, czyli dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy. Według J. Łętowskiego, forma prawna działań administracji publicznej to tego rodzaju zachowania, przez które działania administracji przejawiają się obszarach swoich funkcji, postępowania i skutków prawnych¹⁸⁶. Określenie prawnych form działania administracji możliwe jest na podstawie analizy treści aktów normatywnych. System prawnych form działania administracji jest dorobkiem teorii i orzecznictwa. Prawodawca nakładając na administrację publiczną obowiązek realizacji zróżnicowanych zadań nie zawsze wskazuje formę ich urzeczywistnienia, organ dokonuje wyboru formy najwłaściwszej pomiędzy formami wskazanymi lub dozwolonymi przez przepisy. W nauce prawa administracyjnego przedstawiane są różne koncepcje klasyfikowania prawnych form działania administracji publicznej. J. Starościak usystematyzował formy prawne według podziału ogółu działań administracji na sferę zewnętrzną (działanie organów administracyjnych wobec osób i jednostek organizacyjnych nie powiązanych z organem działającym służbową podległością) oraz sferę wewnętrzną (działalność organu w ramach organizacyjnych określonego zespołu organów administracyjnych)¹⁸⁷. W sferze zewnętrznej wyróżnił: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz wykonywanie czynności

¹⁸⁴ K. Ziemiński: *Formy prawne działania administracji publicznej*. [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemyśl-Rzeszów 2003 str. 150.

¹⁸⁵ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Brodziak, E. Olejniczak-Szałowska E., M. Stahl: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

¹⁸⁶ *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

¹⁸⁷ J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

materialno-technicznych. Sfera wewnętrzna zawiera takie formy jak: akty generalne stosowania prawa, polecenia służbowe, czynności materialno-techniczne.

Określenie „formy działania” użyte z przymiotnikiem „prawne” rozumiane jest na trzy różne sposoby. Po pierwsze, pojęcie to wskazywać może formy działania wyraźnie określone przepisami prawa. Ujęcie to przyjmuje, że poza prawnymi, istnieją również inne formy działania administracji, nie zdeterminowane w przepisach prawa. Po drugie, „prawne formy działania” mogą być rozumiane jako czynności prawne, (czy też działania prawne), przeciwstawiane czynnościom faktycznym. Po trzecie, określenie „prawne formy” ukazuje że chodzi o formy działania administracji uregulowane przepisami prawa¹⁸⁸. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalności, cała działalność administracji oparta jest na przepisach prawa¹⁸⁹.

Prawodawca rozstrzyga nie tylko o tym, jakimi formami posługiwać może się administracja, ale również wskazuje obowiązki administracji w konkretnych okolicznościach. Określenie wzorców postępowania dla administracji ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw jednostki, jest warunkiem niezbędnym sprawowania kontroli nad administracją. W sytuacjach szczególnie uciążliwych dla jednostki określenie form działania administracji jest bardzo ważne, mogące zapobiec nadużyciom jak i eliminujące wątpliwości.

Za formę prawną działania administracji uznaje się prawem określony typ działania administracji o pewnych utrwalonych cechach, pozwalających na wyodrębnienie go spośród pozostałych rodzajów działań¹⁹⁰. Niejednokrotnie cechy takie określane są przez prawodawcę dokładnie i dosłownie, co ułatwia ich precyzyjne sformułowanie. Ma to miejsce przy określaniu aktów prawotwórczych¹⁹¹, czy też decyzji i postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej¹⁹² czy też zaświadczeń¹⁹³. W wielu przypadkach prawodawca nie zdefiniował wprost cech charakterystycznych określonych form prawnych, co zmusza do stosowania reguł interpretacyjnych dzięki którym stwierdzić można jaka forma prawna jest polecana lub też nakazywana. Są również takie działania, gdzie nie można powiedzieć, że działania te kwalifikują się jako odrębna forma prawna chociaż stanowią grupę działań administracji o pewnych cechach wspólnych, spośród których zapewne w przyszłości będzie możliwe wyodrębnienie kolejnej formy prawnej¹⁹⁴. O formie prawnej mówić możemy dopiero po uznaniu i utrwaleniu przez prawodawcę cech konstytutywnych określonego działania, co może nastąpić w sposób dosłowny lub też dzięki dokonywanej interpretacji. Formy prawne podzielić można, z punktu widzenia konsekwencji prawnych z nimi związanych, na te, które zmierzają do wywołania skutków prawnych, takich

¹⁸⁸ M. Masternak: O pojęciu form działania administracji publicznej. [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko-Biała 2003, str. 403.

¹⁸⁹ Art. 7 Konstytucji - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483, poza tym zasada ta ukazana jest w wielu innych przepisach, np. art. 6 kpa - Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 16 czerwca 1960 r. t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., art. 120 Ordynacji podatkowej - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

¹⁹⁰ K. Ziemiński: op. cit., str. 152.

¹⁹¹ np. art. 87, 92, 93, 94 Konstytucji - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹⁹² np. art. 104, 105 kpa, art. 123 i 124 kpa - Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 16 czerwca 1960 r. t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., czy też art. 216, 217 Ordynacji podatkowej - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

¹⁹³ art. 217 kpa - Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 16 czerwca 1960 r. t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁹⁴ K. Ziemiński: op. cit., str. 152.

jak powstanie, zmiana, ustanie, stwierdzenie praw lub obowiązków jakiegoś podmiotu oraz działania takie, które do wywołania takich skutków nie zmiierają¹⁹⁵. Czynności, które zmiierają do wywołania bezpośredniego skutku prawnego nazywane są czynnościami prawnymi, a te, których celem nie jest wywołanie takich skutków nazywane są czynnościami faktycznymi¹⁹⁶. Czynności zarówno faktyczne jak i prawne podzielić można na czynności podejmowane w sferze wewnętrznej oraz czynności podejmowane w sferze zewnętrznej administracji. Potrzeba wyróżnienia takiego podziału wynika z konieczności dostosowania formy działań do sfery, w jakiej są one podejmowane. Kryterium wyróżnienia obu sfer działania administracji jest to, jakiego rodzaju zależność występuje. Jeśli stwierdzimy, że zachodzi relacja pomiędzy dwoma podmiotami organizacyjnie od siebie zależnymi, a działanie podejmowane jest w związku z tą zależnością, to jest to działanie w sferze wewnętrznej. Jeśli zachodzi relacja pomiędzy podmiotami niezależnymi od siebie organizacyjnie, jak i pomiędzy podmiotami zależnymi, lecz bez związku z istniejącą zależnością, wtedy do czynienia mamy z działaniem w ramach tzw. sfery zewnętrznej administracji. Kryterium tego nie można utożsamiać z uwzględnieniem tego, kto jest adresatem działań administracji, czyli z charakterem adresata¹⁹⁷. Dalsze zróżnicowanie typów form prawnych działania administracji wymaga zaznaczenia istnienia odmiennych reżimów prawnych stosowanych przez administrację publiczną oraz związane z tym zróżnicowanie form prawnych jej działania. Jednym z reżimów jest reżim prawa publicznego a ściślej prawa administracyjnego, drugim reżim prawa prywatnego, najczęściej cywilnego. W sferze wewnętrznej zastosowanie znajdują wyłącznie formy prawa publicznego¹⁹⁸. Z rozróżnieniem działów prawa publicznego i prywatnego wiąże się to, jaka droga jest właściwa do rozstrzygnięcia kwestii spornych (sądowa lub administracyjnoprawna), jak również jaka stosowana jest droga przymuszenia do wykonania obowiązków (egzekucja sądowa lub administracyjna). Elementem wskazującym na publicznoprawny charakter regulacji jest władczość czynności podejmowanej przez administrację. Jednak to kryterium nie zawsze jest bezbłędne, gdyż w niektórych formach publicznoprawnych element władczy nie występuje¹⁹⁹.

W ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²⁰⁰ ustawodawca wyznacza przede wszystkim cele działań dotyczących przeciwdziałaniu nikotynizmowi, jednak nie ogranicza ściśle swobody działania administracji publicznej przez wskazanie konkretnych form działania, jakie mają być zastosowane w danym stanie faktycznym. Ustawodawca wskazuje na możliwość współdziałania z samorządami medycznymi, organizacjami społecznymi, fundacjami, instytucjami, zakładami pracy jak też ze związkami wyznaniowymi w zakresie przeciwdziałania nikotynizmowi, co sugeruje stosowanie form działania takich jak porozumienie. Ponadto ustawodawca wskazuje na konieczność informowania potencjalnych palaczy tytoniu o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu, co wskazuje na stosowanie form prawnych takich jak działalność społeczno-organizatorska. Jednak informowanie to nie jest ograniczone do środków niewładczych, wskazana jest forma

¹⁹⁵ Chodzi tu więc o cel działania, nawet jeśli nie zostanie osiągnięty.

¹⁹⁶ Ibidem, str. 154.

¹⁹⁷ Ibidem, str. 155.

¹⁹⁸ Ibidem, str. 156.

¹⁹⁹ Ibidem, str. 157.

²⁰⁰ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.

prawna aktu normatywnego, rozporządzenia, jako formy uściślającej sposoby umieszczania informacji i ostrzeżeń na wyrobach tytoniowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, odpowiednie organy administracji publicznej podejmując działania dotyczące przeciwdziałania nikotynizmowi za pomocą poszczególnych form prawnych powinny dążyć do celu, jakim zostało ustanowione przeciwdziałanie uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Drugim głównym celem wskazanym w preambule ustawy jest ochrona zdrowia przed następstwami nikotynizmu.

Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu. Przez działania te należy rozumieć odpowiednie formy prawne, przy pomocy których administracja publiczna osiąga stawiane przed nią cele. Formami prawnymi odpowiednimi do podejmowania takich działań są przede wszystkim akty normatywne i akty administracyjne. Jednak należy zwrócić uwagę na specjalne znaczenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz czynności materialno-technicznych w zagadnieniach związanych z przeciwdziałaniem nikotynizmowi.

Ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizowana jest przez kształtowanie polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej. Zadanie ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu realizowane jest przy pomocy odpowiednich form prawnych.

Ochrona prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego odbywa się przede wszystkim przy pomocy aktów administracyjnych, wskazać tu należy także na możliwość stosowania aktów generalnych stosowania prawa. Przede wszystkim jednak odpowiednią formą prawną w tym przypadku jest stanowienie aktów normatywnych. Przykłady tych aktów normatywnych to stanowienie rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, określających zasady dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie podlegających im obiektów.

4.3 Akt normatywny

Akty normatywne stanowią bardzo ważny instrument działania administracji. W tej właśnie formie administracja uzupełnia i konkretyzuje przepisy ustaw i reguluje tryb postępowania związanego z ich realizacją²⁰¹. Akty te są formą stanowienia przez administrację przepisów prawnych podporządkowanych ustawie. Za akt normatywny uważa się zwykle akt jednostronny, ustanowiony przez kompetentny organ administracji, w trybie określonym prawem, zawierający w swojej treści normę prawną. Pojęcie aktu normatywnego jest dosyć szerokie, do aktów normatywnych należą akty prawne wydawane przez organy państwowe, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, regulujące jakiś obszar stosunków społecznych. Aktami normatywnymi administracji są wszelkie akty prawne stanowione przez organy administracji w oparciu o podstawę prawną, zawierające treści normatywne. Zobowiązują one adresatów do określonych zachowań. Akty te mogą mieć charakter powszechnie obowiązujący, lub być aktami obowiązującymi

²⁰¹ E. Ura, Ed. Ura: Prawo administracyjne, Warszawa 2004, str. 86.

wyłącznie w sferze wewnętrznej administracji. Akty normatywne obowiązujące wyłącznie w sferze wewnętrznej nie mogą stanowić podstawy prawnej aktów administracyjnych²⁰². Możemy przyjąć, że akt normatywny jest to władcze rozstrzygnięcie organu administracji rządowej, samorządu terytorialnego lub innego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji, zawierające normy postępowania skierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji.

Należy podkreślić, że odrębnym zagadnieniem od aktów normatywnych z art. 87 Konstytucji RP są źródła prawa wewnętrznego z art. 93. Konstytucji.

Forma aktów normatywnych musi być konkretnie określona w przepisach ustawy. Akty normatywne przyjmują formę rozporządzeń, zarządzeń, uchwał, instrukcji, wytycznych, czy też pism wewnętrznych i wydawane są w ramach ogólnej kompetencji administracyjnej. Zauważyć należy, że nie można jednoznacznie wymienić wszystkich kategorii aktów normatywnych, w praktyce zbiór typów aktów normatywnych stanowionych przez organy administracji nie jest katalogiem zamkniętym²⁰³. Aktami normatywnymi są wszystkie akty prawne, które faktycznie wyznaczają reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące²⁰⁴. Za akty normatywne należy uznać instrukcje, regulaminy i im podobne akty, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, obowiązujące określone grupy adresatów. Akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego, są aktami normatywnymi nawet w przypadku ich wadliwości. Praktyka prawotwórcza ukształtowała się w ramach tzw. otwartego systemu aktów normatywnych. Zawężanie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na podstawie ustaw dla ich wykonywania pozostawiałoby wiele aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności²⁰⁵.

Akty normatywne wydawane przez organy administracji mogą mieć różne podstawy prawne. Zwykle podstawą prawną powszechnie obowiązujących aktów normatywnych jest przepis zawarty w ustawie, wyraźnie upoważniający określony organ do wydania danego aktu normatywnego w ściśle określonej dziedzinie. Podstawą prawną aktów normatywnych wydawanych przez organy administracji mogą być również przepisy kompetencyjne zawarte w Konstytucji, przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach oraz przepisy kompetencyjne zawarte w innych aktach normatywnych.

Forma aktu normatywnego została wykorzystana przykładowo przez Ministra Sprawiedliwości, który wydał rozporządzenie z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawie określenia zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych w obiektach zamkniętych podległych Ministrowi Sprawiedliwości²⁰⁶. Jako kolejne przykłady wykorzystania formy prawnej aktu normatywnego mogą służyć: rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie określenia zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych Ministrowi Obrony Narodowej²⁰⁷, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 2001 r. w sprawie zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych na terenie obiektów podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych²⁰⁸, rozporządzenie Ministra

²⁰² Ibidem, str. 87.

²⁰³ Ibidem, str. 87.

²⁰⁴ Ibidem, str. 87.

²⁰⁵ Ibidem, str. 88.

²⁰⁶ Dz.U. Nr 140, poz. 658.

²⁰⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 512.

²⁰⁸ Dz.U. Nr 106, poz. 1163.

Zdrowia z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie badania zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym oraz informacji i ostrzeżeń zamieszczanych na opakowaniach wyrobów tytoniowych²⁰⁹.

Zgodnie z art. 73 Ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym²¹⁰, minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, minimalną stawkę akcyzy na papierosy w wysokości 90 % całkowitej kwoty podatku akcyzowego naliczonego od ceny równej najpopularniejszej kategorii cenowej, uwzględniając przebieg realizacji budżetu, sytuację rynkową w obrocie wyrobami tytoniowymi, sytuację poszczególnych grup podatników. Najpopularniejszą kategorią cenową jest kategoria cenowa, na którą istniał największy popyt rynkowy i która osiągnęła najwyższą sprzedaż w okresie poprzedniego roku kalendarzowego, obliczona według ilości sprzedanych papierosów, na podstawie maksymalnych cen detalicznych, w przeliczeniu na 1 000 sztuk, ustalana na dzień 1 stycznia każdego następnego roku. Forma prawna rozporządzenia stosowana jest również dla obniżania stawki akcyzy na wyroby tytoniowe, jeśli minister właściwy do spraw finansów uzna takie działanie za wskazane ze względu na przebieg realizacji budżetu, sytuację gospodarczą państwa oraz poszczególnych grup podatników, sytuację rynkową w obrocie wyrobami akcyzowymi.

Szczególnie ważnym z punktu widzenia problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi jest możliwość tworzenia aktu normatywnego dotyczącego określania stref wolnych od dymu tytoniowego na terenie gminy. Jak była mowa w rozdziale I, zgodnie z art. 5, ust. 4 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²¹¹, rada gminy może posługiwać się formą uchwały w celu ustalenia na terenie gminy miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego. Tendencje światowe wskazują, że przeciwdziałanie nikotynizmowi nie ogranicza się do polityki rządowej, ale też do działań samorządów, w tym samorządu terytorialnego.

Tworzenie warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu związane jest przede wszystkim ze stanowieniem aktów normatywnych przez organy administracji publicznej, ale oczywiście należy pamiętać o decydującym znaczeniu organów ustawodawczych w tym zakresie.

Obniżanie norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych przeprowadzane jest przy pomocy formy prawnej stanowienia aktów normatywnych.

Rada Ministrów ustala program określający politykę zdrowotną, społeczną i ekonomiczną, zmierzający do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych. Program ten jest przykładem posługiwania się formą prawną aktu normatywnego w związku z przeciwdziałaniem nikotynizmowi.

Za wprowadzenie zakazu palenia tytoniu w miejscach, takich jak zakłady opieki zdrowotnej, szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze, pomieszczenia zakładów pracy oraz obiektów użyteczności publicznej odpowiedzialny jest właściciel lub użytkownik obiektu. Wprowadzenie takiego zakazu odbywa się za pomocą stanowienia aktów normatywnych, ogłaszanie tych aktów normatywnych jest czynnością materialno-techniczną.

²⁰⁹ Dz.U. Nr 31, poz. 275.

²¹⁰ Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

²¹¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

Rada gminy posługuje się formą prawną aktu normatywnego wprowadzając dla terenu gminy miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego.

Minister właściwy do spraw zdrowia posługuje się formą prawną aktu normatywnego określając w drodze rozporządzenia dopuszczalną zawartość substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosowym, sposób ustalania i wykaz laboratoriów kontrolnych uprawnionych do ustalania zawartości tych substancji, a także treść, formę graficzną i sposób umieszczania ostrzeżeń i informacji na wyrobach tytoniowych.

Dodatkowo należy pamiętać, że od 1 V 2004 obowiązują bezpośrednio w krajowym porządku prawnym rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej.

4.4 Akt administracyjny

Akt administracyjny uważany jest za szczególną i najbardziej typową formę działania administracji. Tylko organy wykonujące funkcje administracyjne mogą posługiwać się tą formą prawną²¹². Akt administracyjny jest najczęściej stosowaną formą działania administracji. Podmiotem wydającym akty administracyjne mogą być tylko organy administracji rządowej lub samorządowej albo inne podmioty administrujące, wydające indywidualne akty administracyjne tylko w zakresie swojej właściwości²¹³.

W prawie administracyjnym, zarówno akt normatywny dający uprawnienie do konkretyzacji prawa, jak i akt administracyjny określający prawa i obowiązki adresata rozstrzyga władczo o uprawnieniach i obowiązkach podmiotów stosunku prawnego, przez co stanowi podstawę do zastosowania odpowiednich środków przymusu przewidzianych przez prawo administracyjne²¹⁴. Powstający na tej podstawie stosunek prawny, będący wynikiem regulacyjnego wpływu norm prawa administracyjnego, jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Przyjęta w doktrynie konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego obejmuje cztery elementy występujące w każdym stosunku prawnym, czyli: podmiot stosunku, przedmiot stosunku, uprawnienia (roszczenia) i obowiązek prawny.

Zgodnie z prezentowanymi przez teorię państwa i prawa definicjami, stosunek prawny jest konsekwencją regulacyjnego oddziaływania normy prawnej. Normy te charakteryzują się dużą konkretnością i jednoznacznością w porównaniu z innymi normami społecznymi. Stosunek prawny jest wyrazem istnienia związku pomiędzy jego uczestnikami. Prawny charakter takiego związku powoduje, że elementem stosunku jest występowanie uprawnień i obowiązków. Istnieniu uprawnienia odpowiada istnienie roszczenia, zabezpieczonego możliwością zastosowania przymusu. Warunkiem koniecznym do nawiązania stosunku prawnego, jak również jego zmiany czy ustania, jest zaistnienie faktu prawnego, który przybierać może postać zdarzenia prawnego lub działania prawnego wywołującego skutki prawne w wyniku oświadczenia woli. Stosunek administracyjnoprawny jest odmianą stosunku prawnego i powstaje w wyniku poddania pewnej rzeczywistości działalności regulacji normami prawa administracyjnego²¹⁵. Stosunek

²¹² K. Ziemiński: Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005, str. 118.

²¹³ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 88.

²¹⁴ J. Stelmasiak: op. cit., str. 48.

²¹⁵ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 39.

administracyjnoprawny ma charakter władczy. Obywatel nie jest jednak pozbawiony możliwości zaskarżenia nakazów i zakazów administracji, gdyż może skorzystać z przysługujących mu środków prawnych. Cechą charakterystyczną stosunku administracyjnego, w odróżnieniu od cywilnoprawnego, jest nierównorzędność podmiotów. Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego nastąpić może w sytuacji, gdy organy administracji jednostronnie nakładają na jednostki obowiązki albo ustalają ich uprawnienia. Stosunek istnieje tak długo, dopóki jeden z podmiotów ma ustanowione przez normę prawną uprawnienie lub obowiązek prawny. Stosunek administracyjnoprawny jako wzajemny układ między dwoma podmiotami wyróżnia się spośród innych stosunków prawnych: charakterem władczym (jedna ze stron może zastosować środki przymusu); powstaje on na podstawie przepisów prawa administracyjnego; ma on charakter obowiązkowy (występuje ograniczenie swobody uczestników stosunku w jego nawiązywaniu jak i ustalaniu treści stosunku); rozstrzyganie konfliktów następuje w trybie procedury administracyjnej²¹⁶. W stosunku administracyjnoprawnym zaznacza się dominująca rola organu administracji nad pozostałymi uczestnikami stosunku. Dlatego ważne jest zabezpieczenie interesów stron stosunku innych niż organ administracji przez sądy administracyjne. W postępowaniu przed sądem administracyjnym organ administracji staje się równym uczestnikiem procesu z innymi stronami sporu. Do środków łagodzących nierównorzędność podmiotów stosunku administracyjnoprawnego należy m.in.: zasada dwuinstancyjności procesu; możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć administracji do WSA; obowiązek czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu administracyjnym niezbędny dla przestrzegania zasad prawdy obiektywnej; zasada jawności działań administracji; dobrze zorganizowany system kontroli nad organami administracji²¹⁷.

Istnieje wiele sposobów nawiązania stosunków administracyjnoprawnych. Do podstawowych sposobów należą: nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego z mocy prawa; z mocy indywidualnego aktu administracyjnego; przez zgłoszenie się strony z roszczeniem o określone zachowanie się organu administracyjnego; przez określone prawem zachowanie się obywatela lub organu administracji²¹⁸.

Akt administracyjny stanowi władcze jednostronne oświadczenie woli organu wykonującego zadania z zakresu administracji, oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie²¹⁹. Akt normatywny i akt administracyjny różnią się adresatem, procedurą tworzenia, kontrolą i publikacją tych aktów. Akt administracyjny musi opierać się na właściwej podstawie prawnej, którą powinny być przepisy rangi ustawowej. Akt administracyjny mogą wydawać nie tylko organy administracji, ale także inne podmioty administrujące, takie jak dyrektor szkoły czy dyrektor przedsiębiorstwa państwowego. Aktem administracyjnym jest także rozstrzygnięcie skierowane do rzeczowo określonego kręgu osób. Akt administracyjny może również określać administracyjnoprawne właściwości określonego obiektu też warunki korzystania z niego przez społeczeństwo²²⁰. Akt administracyjny jest to czynność oparta na przepisach

²¹⁶ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 40; J. Łętowski: Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, str. 53.

²¹⁷ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 41.

²¹⁸ Ibidem, str. 43; J. Starościk: Prawo administracyjne, Warszawa 1975, str. 18.

²¹⁹ Ibidem, str. 89.

²²⁰ Ibidem, str. 90.

prawa administracyjnego, stanowi on władcze oświadczenie woli organu administracji lub podmiotu administrującego prawnie do tego upoważnionego, akt administracyjny może wywołać skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, ale też w innych dziedzinach prawa. Akt administracyjny wykazuje podwójną konkretność, czyli konkretnego adresata i konkretną sprawę. Dodatkowo akt administracyjny wydawany jest w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego. Akt administracyjny tworzy prawa i obowiązki w sposób niezależny od innych stosunków prawnych²²¹. Prawa i obowiązki takie nie mogą być przez adresatów aktu administracyjnego zmieniane czy też przenoszone na inne osoby. Adresat aktu administracyjnego nie może się zwolnić z obowiązku określonego w skierowanym do niego akcie administracyjnym. Akt administracyjny wywiera skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, jednak dodać należy, że może również wywierać je w innych dziedzinach prawa, niekiedy skutki te mogą tworzyć nowe sytuacje w sferze prawa karnego czy też prawa pracy. Mogą również mieć wpływ na sytuacje regulowane prawem cywilnym²²².

Każdy akt administracyjny musi być zgodny z przepisami prawa materialnego, czyli prawo materialne musi zezwalać na regulowanie danej kwestii w drodze aktu administracyjnego, musi być wydany przez właściwy organ oraz musi być wydany w przewidzianym przepisami trybie²²³. Akt administracyjny, który nie spełnia warunków określonych przepisami prawa, jest aktem wadliwym. Wadliwość może być nieistotna lub istotna. Wadliwość nieistotna występuje wtedy, kiedy warunki powstania aktu administracyjnego zostały naruszone w sposób nie mogący mieć wpływu na treść aktu. Wystarczy wtedy usunąć wadę przez uzupełnienie lub sprostowanie. Sprostowania błędów dokonuje organ, który wydał decyzję dotkniętą wadami. Sprostowaniu nie podlegają błędy istotne, takie jak mylne ustalenia faktyczne czy też mylne zastosowanie przepisu prawnego. W razie wadliwości istotnej dopuszczalne jest wznowienie zakończonego postępowania, uchylenie czy też zmiana aktu administracyjnego albo stwierdzenie nieważności takiego aktu. Wadliwy akt administracyjny obowiązuje tak długo, aż zostanie uchylony lub unieważniony w sposób określony prawem²²⁴. Opiera się to na domniemaniu ważności aktu administracyjnego. Ocena prawidłowości aktu może być dokonana tylko przez kompetentny organ. Akty administracyjne odgrywają istotną rolę w funkcji administracji polegających na ochronie istniejących stosunków społecznych, rozwijaniu ich oraz na tworzeniu nowych, odpowiadających wymogom współczesności²²⁵. W przypadku zmiany stosunków społeczno-ekonomicznych możemy się również spodziewać zmiany zakresu czy też konkretnych regulacji dotyczących wymagań dotyczących np. wytwarzania wyrobów tytoniowych.

Ograniczenie swobody działania określonych podmiotów i reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów, a także udzielaniu upoważnień i wyznaczaniu pewnych obowiązków określonego zachowania się w formie działań i zaniechań²²⁶.

Zasięg działalności reglamentacyjnej administracji publicznej nie jest stały, zależy od wielu czynników, związanych zarówno z przyjętymi koncepcjami roli państwa, jaki i z

²²¹ Ibidem, str. 90.

²²² Ibidem, str. 90.

²²³ Ibidem, str. 96.

²²⁴ Ibidem, str. 100.

²²⁵ J. Borkowski: Decyzja administracyjna, Warszawa 1970, str. 214.

²²⁶ M. Waligórski: Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej, Poznań 1994, str. 25.

bieżącymi potrzebami związanymi z aktualną sytuacją gospodarczą. Taki stan wiąże się z wewnętrzną spójnością systemów reglamentacyjnych, które mogą być wyłącznie doraźnymi interwencjami dotyczącymi tylko niektórych sfer działalności podmiotów gospodarczych, lub też mogą być częścią całościowego systemu ograniczeń stwarzającym podmiotom gospodarczym ściśle ramy działań. Działalność reglamentacyjna podejmowana jest wobec podmiotów w jakimś stopniu niezależnych od państwa²²⁷. Reglamentację administracyjną utożsamia się często z policyjną funkcją państwa, realizowaną przez tzw. policję administracyjną. Określenie „policja” wskazuje na zakres przedmiotowy ingerencji organów publicznych (np. „policja skarbową”, „policja sanitarna”), natomiast pojęcie „reglamentacja” akcentuje prawnie określone metody działania organów administracji reglamentacyjnej (zezwolenia, koncesje, zakazy, nakazy)²²⁸. Ustalając istotę reglamentacji działalności gospodarczej można przyjąć, że polega ona na przewidzianym prawem ograniczaniu swobody w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Niezależnie od ograniczeń dotyczących możliwości podjęcia działalności gospodarczej duże znaczenie mają publicznoprawne ograniczenia związane z prowadzeniem poszczególnych, a czasem wszystkich rodzajów działalności tego rodzaju. Podmioty gospodarcze zobowiązane są przestrzegać wymaganych przez prawo warunków prowadzenia działalności gospodarczej danego typu. Warunki takie odnoszą się mogą w szczególności do ochrony przeciwpożarowej, wymagań sanitarnych, budowlanych oraz ochrony środowiska²²⁹. Duże znaczenie może mieć także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²³⁰. W przytoczonej grupie ograniczeń duże znaczenie mają ograniczenia związane z ochroną przeciwpożarową. Ważne są również ograniczenia natury sanitarnej²³¹. Prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się z obowiązkiem przestrzegania określonych wymagań technicznych czy organizacyjnych, regulujących problematykę prowadzenia działalności określonego rodzaju. Regulacje takie mogą zawierać się nie tylko w ustawach, ale i w wielu aktach wykonawczych do ustaw. Tego rodzaju ograniczenia, zakazy jak i nakazy administracyjnoprawne mogą dotyczyć zarówno działalności, której podjęcie wymaga zezwolenia, jak i takich które nie wymagają specjalnych zezwoleń. Ograniczenia te związane są ze specyfiką danej działalności. Bardzo ważne znaczenie mają również regulacje prawne służące identyfikacji zakresu prowadzonej działalności gospodarczej, ochronie jakości i przyjętych standardów w odniesieniu do poszczególnych przejawów takiej działalności czy określeniu nazw poszczególnych towarów²³². Przyczyny, jakimi kieruje się ustawodawca wprowadzając ograniczenia w omawianym zakresie, mogą być bardzo różne, zaczynając od ochrony zdrowia i życia ludzkiego, przez ważny interes państwa czy ochronę porządku publicznego. O możliwości podejmowania działalności w zakresie, gdzie ustawy wprowadzają ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej, decyduje władczo właściwy organ państwa. Przyzwolenia organów państwa w zakresie prowadzenia reglamentowanej działalności

²²⁷ M. Waligórski: op. cit., str. 26.

²²⁸ Ibidem, str. 27.

²²⁹ M. Zdyb: Publiczne prawo gospodarcze, Kraków 1998, str. 397.

²³⁰ J. Stelmasiak: Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin 1994, str. 1 i nast.; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717.

²³¹ M. Zdyb: op. cit., str. 398-399.; Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

²³² Ibidem, str. 405-406.

gospodarczej można podzielić według M. Zdyba na tzw. zezwolenia zwykłe oraz zezwolenia kwalifikowane, czyli koncesje²³³.

Obecnie problematykę koncesji reguluje m.in. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²³⁴. Model administracyjnej reglamentacji dotyczącej wytwarzania wyrobów tytoniowych w Polsce był zbliżony do modelu reglamentacji wyrobu spirytusu i wódek²³⁵. W okresie II Rzeczypospolitej przemysł tytoniowy był objęty monopolem państwowym. Zagadnienia związane z wytwarzaniem wyrobów tytoniowych regulowała ustawa z 1 czerwca 1922 r. o monopolu tytoniowym²³⁶ oraz ustawa z 18 marca 1932 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy”²³⁷. Dekret z 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych²³⁸ ukształtował monopol gospodarki uspołecznionej w tym zakresie. Przedsiębiorstwa państwowe zwolnione były od obowiązku otrzymania zezwolenia, natomiast inne jednostki gospodarki uspołecznionej musiały otrzymać zezwolenie ministra właściwego w sprawach przemysłu rolnego i spożywczego. Poza tym została wprowadzona reglamentacja upraw roślin tytoniowych²³⁹. Art. 31 jeszcze ustawy z dnia 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej²⁴⁰ wprowadzał zasadę równości wszystkich podmiotów gospodarczych w dziedzinie ubiegania się o podjęcie działalności w zakresie uprawy roślin tytoniowych. Podjęcie wytwarzania wyrobów tytoniowych uzależnione zostało od otrzymania koncesji, których udzielał Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Odejście od monopolu państwa i wprowadzenie koncesji w dziedzinie wytwarzania wyrobów tytoniowych nie zakończyło debaty nad modelem publicznoprawnej reglamentacji zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie. Proponowane rozwiązania szły w dwu odrębnych kierunkach. Pierwszy model wskazywał na konieczność przekazania przemysłu tytoniowego w ręce prywatne a także zniesienia koncesji, drugi zmierzał ku wprowadzeniu monopolu tytoniowego. Zwolennicy modelu opartego na prywatyzacji wskazywali na zasadność sprowadzania kapitału zagranicznego i zwiększenia efektywności produkcji wyrobów tytoniowych. Poza tym jako cel wskazywany był wzrost jakości produktów tytoniowych. Obawy, jakie pojawiały się odnośnie powyższych propozycji dotyczyły poważnych zagrożeń mogących powstać w związku z prywatyzacją przemysłu tytoniowego w warunkach Polski lat 90tych. Rozwiązanie popierające całkowitą prywatyzację nie gwarantowało pojawienia się inwestorów prawdziwie zainteresowanych wprowadzeniem zmian i podnoszenia jakości w dziedzinie przemysłu tytoniowego. W produkcji tytoniu preferowany mógłby być tytoń importowany, co utrudnia konkurencję polskim rolnikom – producentom tytoniu. Ponadto trudno wykluczyć potencjalną możliwość wyeliminowania polskich podmiotów gospodarczych działających w branży tytoniowej przez inwestorów zagranicznych zainteresowanych wprowadzeniem na polski rynek obcych marek, instrumentalnie traktujących zakupione przez siebie polskie marki z branży tytoniowej w celu obniżenia ich wartości²⁴¹. Troska o interesy polskich przedsiębiorców podpowiada dużą ostrożność w

²³³ Ibidem, str. 267.

²³⁴ Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

²³⁵ M. Zdyb: op. cit., str. 865.

²³⁶ Dz.U. Nr. 47, poz. 409 ze zm.

²³⁷ Dz.U. Nr 26, poz. 240 ze zm.

²³⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 144 ze zm.

²³⁹ M. Zdyb: Prawo działalności gospodarczej, Kraków 2000, str. 866.

²⁴⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej - Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

²⁴¹ M. Zdyb: op. cit., str. 867.

przekazywaniu istniejących zakładów produkcyjnych oraz marek tytoniu w ręce prywatnego obcego kapitału. Głównym życzeniem ale i zauważalnym trendem staje się wobec tego podnoszenie jakości produkcji przez producentów krajowych²⁴². Model Grecji, przekształcającej swoją produkcję tytoniu i wywalczającej specjalne sposoby traktowania producentów tytoniu może stać się wzorem w tym zakresie.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego²⁴³ reguluje m.in. organizację rynku tytoniu. Według ustawy, surowiec tytoniowy są to wysuszone liście tytoniu odmian uprawianych w kraju, wstępne przetwarzanie surowca tytoniowego to przygotowanie do dalszego przerobu przez producentów wyrobów tytoniowych surowca tytoniowego, polegające w szczególności na odżyłowaniu, cięciu, nasączeniu lub dosuszaniu blaszki liściowej. Za tytoń przemysłowy ustawa uznaje tytoń wstępnie przetworzony. Grupy użytkowe tytoniu uznane według ustawy, to tytonie odmian typu Virginia, suszone w suszarniach cieplnych ze sterowanym obiegiem powietrza oraz kontrolą temperatury i wilgotności powietrza, odmiany typu Burley, suszone powietrzem, pod osłoną i bez możliwości fermentacji, odmiany tytoni ciemnych, suszone powietrzem z możliwością dosuszenia w suszarniach cieplnych oraz wędzenia. Ustawa definiuje również pojęcie rekompensaty finansowej jako częściowy zwrot utraconego dochodu z tytułu niewprowadzenia produktów do obrotu. Ustawodawca reguluje także warunki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego, limitowanie produkcji surowca tytoniowego oraz rejonizację upraw tytoniu. Według art. 44 ust. 1 cyt. ustawy, podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego wymaga zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej przez Głównego Inspektora. Według ust. 2 art. 44, zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, nie udziela się grupom producentów tytoniu i ich związkom utworzonym na podstawie przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach. Według art. 44 ust. 3, wniosek o wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, poza informacjami określonymi w przepisach o działalności gospodarczej, zawiera informację o zdolnościach produkcyjnych w zakresie wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego. Zgodnie z art. 44 ust. 4, do wniosku, o wydanie zezwolenia na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego, dołącza się dokument stwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości, w których ma być prowadzona zamierzona działalność, zaświadczenie właściwego urzędu skarbowego stwierdzające, że wnioskodawca nie zalega z wpłatami danin publicznych, zaświadczenie o niekaralności przedsiębiorcy lub członków zarządu osoby prawnej za przestępstwa przeciwko mieniu i przeciwko wiarygodności dokumentów, zaświadczenia powiatowej komendy straży pożarnej, stacji sanitarno-epidemiologicznej i wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska stwierdzające, że objekty przeznaczone do prowadzenia zamierzonej działalności gospodarczej spełniają wymagania określone w przepisach przeciwpożarowych, sanitarnych i ochrony środowiska. Według art. 45 ust. 1, Główny Inspektor odmawia wydania zezwolenia, w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli wniosek nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 44 ust. 3 lub nie dołączono do niego dokumentów, o których mowa w art. 44 ust. 4. Przedsiębiorca prowadzący działalność, o której mowa w art. 44 ust. 1, zwany w ustawie „przetwórcą”, jest obowiązany składać sprawozdanie Głównemu Inspektorowi o wielkości skupionego i

²⁴² M. Zdyb: Publiczne prawo gospodarcze, Kraków 1998, str.186.

²⁴³ Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 19.

przetworzonego surowca tytoniowego za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca w terminie do dnia 31 lipca oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia w terminie do dnia 31 stycznia. Główny Inspektor może cofnąć, w drodze decyzji administracyjnej, wydane zezwolenie, w przypadku gdy przetwórcza nie złożył wymaganego sprawozdania w terminie lub nie dokonał w terminie wymaganych płatności. Po cofnięciu zezwolenia z powodu przekroczenia terminu płatności za dostarczony surowiec tytoniowy zezwolenie w takim samym zakresie może być wydane nie wcześniej niż po upływie roku - w przypadku gdy termin płatności został przekroczony o 30 dni, ale nie więcej niż do 60 dni; 2 lat - w przypadku gdy termin płatności został przekroczony o 60 dni, ale nie więcej niż do 90 dni; 3 lat - w przypadku gdy termin płatności został przekroczony o 90 i więcej dni.

Art. 46 ust. 1 wprowadza limitowanie produkcji surowca tytoniowego. Limitowanie, to polega na ustalaniu na okres 3 lat z podziałem na poszczególne lata, kolejno po sobie następujące, przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, w drodze rozporządzenia, wyrażonej wagowo wielkości produkcji surowca tytoniowego z podziałem na poszczególne lata i grupy użytkowe tytoniu, z uwzględnieniem potrzeb przemysłu tytoniowego oraz wykorzystania surowca tytoniowego przez przetwórców w latach poprzednich. Ustalanie limitu krajowego produkcji surowca tytoniowego następuje do dnia 31 maja roku poprzedzającego rok, od którego będzie obowiązywać limit, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych, związków rolniczych, zrzeszeń branżowych producentów surowca tytoniowego o zasięgu krajowym oraz Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu Tytoniowego. W ramach ustalonego limitu krajowego produkcji surowca tytoniowego minister właściwy do spraw rolnictwa określa rezerwę w wysokości 2% tego limitu.

Zgodnie z art. 47 ust.1 ustawy, Prezes Agencji Rynku Rolnego w ramach limitu, o którym mowa w art. 46, przyznaje, w drodze decyzji administracyjnej, producentom surowca tytoniowego posiadającym gospodarstwo rolne, zwanym w ustawie „producentami”, na ich wniosek, limit produkcji surowca tytoniowego z podziałem na grupy użytkowe tytoniu, z zastrzeżeniem art. 48. Ustalenie wielkości limitu produkcji surowca tytoniowego dla poszczególnych producentów następuje przez podział limitu, po odliczeniu rezerwy, proporcjonalnie do ilości surowca tytoniowego dostarczonego przetwórcom przez każdego producenta w okresie 3 poprzednich lat. Wniosek o wydanie decyzji o przyznaniu limitu składa się w terminie do dnia 30 czerwca roku, w którym określono limit. Wniosek taki zawiera imię i nazwisko lub nazwę oraz adres miejsca zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy, numer identyfikacji podatkowej i rachunku bankowego wnioskodawcy, ilość surowca tytoniowego, grupę użytkową i odmianę tytoniu, której dotyczy wniosek, informację o ilości surowca tytoniowego dostarczonego przetwórcom w okresie 3 poprzednich lat, informację o rejonie i wielkości powierzchni uprawy oraz określenie miejsca położenia plantacji, na której uprawiany jest tytoń. Do wniosku dołącza się dokumenty potwierdzające wskazane informacje. Decyzję w sprawie przyznania limitu produkcji surowca tytoniowego producentowi surowca tytoniowego wydaje się do dnia 30 listopada roku poprzedzającego obowiązywanie limitu.

Zgodnie z art. 48 ust. 1, rezerwę limitu produkcji surowca tytoniowego przydziela Prezes Agencji Rynku Rolnego dotychczasowym producentom, w celu powiększenia posiadanych plantacji tytoniu, oraz producentom rolnym zamierzającym podjąć produkcję surowca tytoniowego. Rezerwa limitu produkcji surowca tytoniowego może być przyznana producentom na ich wniosek, jeżeli uprawiają tytoń na powierzchni większej niż średnia wielkość plantacji w danym rejonie uprawy i produkują surowiec tytoniowy o jakości

wymaganej i potwierdzonej przez przetwórcę. Producentom rolnym, którzy zamierzają podjąć produkcję surowca tytoniowego, rezerwa limitu produkcji surowca tytoniowego może być przyznana na ich wniosek, jeżeli posiadają niezbędne wyposażenie techniczne do uprawy, suszenia i magazynowania surowca tytoniowego. Rezerwa limitu produkcji surowca tytoniowego jest przyznana proporcjonalnie do wielkości zgłoszonych we wnioskach. Do wniosku producenta dołącza się zaświadczenie przetwórcy o jakości dostarczonego surowca tytoniowego, a do wniosku producenta rolnego zamierzającego podjąć produkcję surowca tytoniowego - oświadczenie o posiadaniu niezbędnego wyposażenia do produkcji surowca tytoniowego.

Według art. 49 ust. 1, producenci w okresie 30 dni od dnia wydania decyzji w sprawie limitu produkcji surowca tytoniowego, nie później jednak niż do dnia 1 stycznia roku, w którym obowiązuje limit, mogą między sobą zbywać prawa do przyznaných limitów produkcji surowca tytoniowego lub ich części, jeżeli na uprawę tytoniu objętego limitem nie została zawarta umowa kontraktacji, nabywca prawa do limitu posiada już limit na daną grupę użytkową tytoniu, zbywana część limitu jest nie mniejsza niż 100 kg, grupa wyraziła zgodę na zbycie limitu lub jego części przez członka grupy nabywcy niebędącemu członkiem tej grupy. O zbyciu limitu lub jego części zbywający niezwłocznie zawiadamia na piśmie Prezesa Agencji Rynku Rolnego, nie później niż do dnia 7 stycznia roku, w którym dokonano zbycia limitu, dołączając oryginały decyzji w sprawie limitu produkcji surowca tytoniowego, wydanych producentowi i nabywcy. Prezes Agencji Rynku Rolnego, w drodze decyzji administracyjnej, przyznaje zbywającemu i nabywcy nowe limity produkcji surowca tytoniowego do dnia 21 stycznia roku, w którym obowiązuje limit.

Zgodnie z art. 50 ust. 1, uprawa tytoniu jest prowadzona wyłącznie w rejonach uprawy, na podstawie umowy kontraktacji zawartej po wydaniu decyzji w sprawie limitu produkcji surowca tytoniowego między producentem lub grupą producentów tytoniu a przetwórcą. Umowa kontraktacji jest zawierana oddzielnie dla każdej z grup użytkowych tytoniu, na okres nie dłuższy niż jeden cykl produkcyjny. Minister właściwy do spraw rolnictwa po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych, związków rolniczych, zrzeszeń branżowych producentów surowca tytoniowego o zasięgu krajowym oraz Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu Tytoniowego w drodze rozporządzenia określa rejon uprawy tytoniu. Rozporządzenie uwzględnia w szczególności podział terytorialny kraju, tradycyjnie wyodrębnione rejon uprawy tytoniu, a także grupy użytkowe tytoniu przeznaczone do uprawy w poszczególnych rejonach.

Umowa kontraktacji określa w szczególności grupę użytkową tytoniu, cenę i ilość surowca tytoniowego przewidzianą do dostarczenia, wielkość limitu produkcji surowca tytoniowego ustaloną w decyzji o przyznaniu limitu, rejon i wielkość powierzchni uprawy tytoniu oraz miejsce położenia plantacji, na której uprawia się tytoń, minimalne wymagania co do jakości surowca tytoniowego, uzgodnione między stronami umowy, termin płatności za dostarczony surowiec tytoniowy, nie dłuższy jednak niż 1 miesiąc od dnia dostarczenia, listę producentów wraz z wymaganymi informacjami, jeżeli umowa została zawarta z grupą producentów tytoniu. Umowę kontraktacji zawiera się w terminie do dnia 31 stycznia w roku zbioru. Kopię umowy przekazuje producent lub grupa producentów tytoniu Prezesowi Agencji Rynku Rolnego w terminie do 10 dni od dnia jej zawarcia. Zgodnie z art. 52 ust. 1, w razie niezawarcia umowy kontraktacji lub jeżeli po jej zawarciu okaże się, że producent nie wykorzystał ustalonego limitu produkcji surowca tytoniowego, niezwłocznie zawiadamia o tym na piśmie Prezesa Agencji Rynku Rolnego. W przypadku nieprzekazania kopii umowy

lub niezawiadomienia Prezesa Agencji Rynku Rolnego o niewykorzystaniu limitu produkcji surowca tytoniowego, limit produkcji surowca tytoniowego przydzielony producentowi w następnym roku ulega zmniejszeniu o 0,5% za każdy dzień zwłoki liczony po upływie 10 dni od dnia zawarcia umowy, nie więcej jednak niż o 15%. Po otrzymaniu zawiadomienia, Prezes Agencji Rynku Rolnego, najpóźniej do dnia 15 lutego roku, w którym obowiązuje limit, w sposób zwyczajowo przyjęty w gminach położonych w rejonach uprawy tytoniu ogłasza informację o możliwościach uzyskania dodatkowych limitów produkcji surowca tytoniowego na dany rok. Dodatkowy limit produkcji surowca tytoniowego mogą otrzymać tylko dotychczasowi producenci. Wniosek o wydanie decyzji o przyznaniu dodatkowego limitu produkcji surowca tytoniowego można składać w terminie do dnia 28 lutego roku, w którym obowiązuje limit. Decyzję o przyznaniu dodatkowego limitu produkcji surowca tytoniowego wydaje się w terminie do dnia 15 marca roku, w którym obowiązuje limit. Producent, który otrzymał decyzję o dodatkowym limicie produkcji surowca tytoniowego, zawiera umowę w terminie do dnia 31 marca roku, w którym obowiązuje limit, i w terminie 10 dni od dnia jej zawarcia przekazuje kopię tej umowy Prezesowi Agencji Rynku Rolnego.

Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych²⁴⁴ określa zasady i warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wyrobu alkoholu etylowego i jego skażania oraz wytwarzania wyrobów tytoniowych. Według art. 2 ustawy, wyrób tytoniowy oznacza wyrób wyprodukowany z tytoniu przeznaczony do palenia oraz tabakę. Zgodnie z art. 3, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych wymaga uzyskania zezwolenia. Zgodnie z art. 4, organem właściwym w sprawach wydania, odmowy wydania i cofnięcia zezwolenia jest minister właściwy do spraw rynków rolnych, zwany w ustawie „organem prowadzącym rejestry”. Wniosek o udzielenie zezwolenia, poza wymaganiami określonymi przepisami o swobodzie działalności gospodarczej, zawiera ponadto określenie zdolności produkcyjnej posiadanych przez wnioskodawcę urządzeń technicznych w skali roku, informacje dotyczące rodzaju przerabianego surowca. Do wniosku, dołącza się dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do obiektów budowlanych, w których ma być wykonywana działalność gospodarcza objęta wnioskiem, zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdzające, że wnioskodawca nie zalega z wpłatami należności na rzecz tych instytucji, zaświadczenie o niekaralności przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie lub członków zarządu osoby prawnej za przestępstwa przeciwko mieniu i wiarygodności dokumentów, zaświadczenia komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, powiatowego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska stwierdzające, że obiekty budowlane i urządzenia techniczne przeznaczone do wykonywania działalności gospodarczej objętej wnioskiem spełniają wymagania określone w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, sanitarnych i o ochronie środowiska.

Zezwolenie wydaje się, jeżeli wniosek spełnia wyżej określone warunki, do wniosku dołączono wymagane dokumenty. Zezwolenie określa również rodzaj działalności gospodarczej objętej zezwoleniem oraz wielkość produkcji w skali roku, która nie może przekraczać zdolności produkcyjnych posiadanych przez przedsiębiorcę urządzeń technicznych, miejsce wykonywania działalności gospodarczej. W razie powzięcia przez organ zezwalający informacji lub stwierdzenia okoliczności uzasadniających cofnięcie

²⁴⁴ Dz.U. Nr 31, poz. 353.

zezwolenia, organ ten wszczyna z urzędu postępowanie w tej sprawie. Organ zezwalający cofa zezwolenie w przypadkach określonych przepisami o swobodzie działalności gospodarczej. Przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, oprócz wymagań określonych odrębnymi przepisami jest obowiązany do wdrożenia systemu wewnętrznej kontroli, obejmującego w szczególności określenie częstotliwości i sposobu pobierania próbek do badań jakościowych; metody badań; sposobu postępowania z produktami nieodpowiadającymi wymaganiom jakościowym; dysponowania planem zakładu obejmującym w szczególności pomieszczenia produkcyjne, magazynowe, socjalne i sanitarne, z zaznaczeniem linii technologicznych, dróg przemieszczania surowców i produktów gotowych, stanowisk pracy; wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za kontrolę jakości. W przypadku zakończenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu przedsiębiorca jest obowiązany zawiadomić o tym, w terminie 14 dni, organ zezwalający. Kto posiadając zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wyrobu, oczyszczania, skażania lub odwadniania alkoholu etylowego albo wytwarzania wyrobów tytoniowych nie wdrożył systemu kontroli wewnętrznej, nie dysponuje planem zakładu lub nie wyznaczył osoby odpowiedzialnej za kontrolę jakości, nie zawiadomił organu zezwalającego o zakończeniu działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej działalności - podlega grzywnie. Kto bez wymaganego zezwolenia wyrabia, skaża, oczyszcza lub odwadnia alkohol etylowy albo wytwarza wyroby tytoniowe - podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Minister właściwy do spraw zdrowia może, korzystając z formy prawnej aktu administracyjnego, zażądać od producenta lub importera wyrobów tytoniowych wykonania określonych badań w laboratoriach kontrolnych w celu oznaczenia substancji emitowanych przez wyroby tytoniowe, oraz oceny wpływu tych substancji na zdrowie człowieka, z uwzględnieniem właściwości uzależniających poszczególnych substancji.

4.5 Akt generalny stosowania prawa

Akty generalne stosowania prawa zawierają wskazówki interpretacyjne, jak rozumieć określone normy prawne. Podstawę prawną aktów generalnych stosowania prawa stanowią normy kompetencyjne zawarte w ustawach jak i w podstawowych aktach normatywnych. Akty generalne stosowania prawa obowiązują tylko w sferze wewnętrznej administracji i nie mogą stanowić podstawy prawnej aktu kierowanego do podmiotu spoza struktury organizacyjnej administracji. Do aktów generalnych stosowania prawa zalicza się np. wytyczne, okólniki, instrukcje jak i wyjaśnienia. Ich rola polega na ustaleniu sposobu stosowania norm już obowiązujących. Celem aktów generalnych stosowania prawa może być zapewnienie jednolitego stosowania prawa poprzez jego urzędową interpretację. Akty generalne stosowania prawa nie mogą konkretyzować praw i obowiązków obywateli, gdyż są to w praktyce akty kierownictwa wewnętrznego.

4.6 Porozumienie administracyjne

Porozumienie administracyjne jest jedną z niewładczych form działania administracji. Jego podstawowym wyróżnikiem jest współdziałanie podmiotów. Porozumienie jest czynnością prawną realizowaną przez podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. Uznanie porozumień administracyjnych za działania prawne umożliwia rozszerzenie również na porozumienia kontrolę ich legalności²⁴⁵. Porozumienie może być zawarte między podmiotami na zasadzie równorzędności, służy ono przede wszystkim realizacji określonych zadań administracyjnych i tylko w granicach kompetencji działania uczestników porozumienia, porozumienie określać może wspólne wykonywanie zadań nałożonych na podmioty będące stronami porozumienia, lub przeniesienie zadań z jednego podmiotu na drugi. Porozumienie dochodzi do skutku z chwilą oświadczenia woli jego uczestników. Porozumienie traci swoją moc w razie zaistnienia sytuacji takich jak: osiągnięcie celów w nim przewidzianych; za zgodą wszystkich zainteresowanych; w sposób określony w tym porozumieniu; na podstawie rozstrzygnięć organu administracyjnego wyższego stopnia, wspólnego dla uczestników porozumienia²⁴⁶.

Porozumienie może zostać zawarte między dwoma lub kilkoma podmiotami administrującymi. Stronami porozumienia mogą być również jednostki nieposiadające osobowości prawnej, ale przynajmniej jedna ze stron porozumienia powinna być jednostką realizującą funkcje administracji publicznej.

Na warunkach ustalonych w porozumieniu, powiat może na wniosek gminy przekazać tej gminie zadania z zakresu swojej właściwości. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie prowadzenia zadań publicznych również z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia zawierane przez związki komunalne, porozumienia o wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej jak też i porozumienia komunalne określane są zwykle jako umowy publicznoprawne²⁴⁷.

Aby podmiot mógł działać w formie porozumienia administracyjnego, musi on mieć wyznaczoną, opartą na normach prawnych, odpowiedzialność za działania prawne i faktyczne podjęte w sferze realizacji funkcji administracji. Ta odpowiedzialność prawna jest konsekwencją przyznanej i określonej przez normy prawne czynnej zdolności do sprawowania funkcji administracji, czyli prawnie wyznaczoną możliwość nawiązywania i kształtowania przez podmiot określonych stosunków administracyjnoprawnych. O zdolności tej nie decyduje przyznany podmiotom status organu administracji publicznej, ale właściwe normy prawne przyznające podmiotowi kompetencje w dziedzinie nawiązywania i kształtowania stosunków administracyjnoprawnych. Porozumienie administracyjne może być zawierane przez bardzo zróżnicowane prawnie podmioty²⁴⁸.

Istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu²⁴⁹.

²⁴⁵ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 102.

²⁴⁶ Ibidem, str. 102.

²⁴⁷ Ibidem, str. 103.

²⁴⁸ Ibidem, str. 105.

²⁴⁹ Z. Cieślak: Porozumienie administracyjne, Warszawa 1985, str. 221.

Zgodnie z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych²⁵⁰, organizator imprezy masowej może zawrzeć z właściwym miejscowo komendantem powiatowym Policji porozumienie o odpłatnym udziale Policji w zabezpieczeniu, podczas przeprowadzania imprezy masowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach porozumienia może być zawarte szczegółowe wyczerpujące wyliczenie zachowań niedopuszczalnych związanych z przeciwdziałaniem niktynizmowi oraz sposoby reagowania na takie zjawiska. Osoby wchodzące na imprezę gdzie zasadą jest niepalenie mogą w takim przypadku być kontrolowane odnośnie posiadania wyrobów tytoniowych, a osoby palące mogą być legitymowane jak też mogą być przeciw nim skierowane inne działania faktyczne. Porozumienie takie jest zawierane po wyrażeniu zgody przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji i powinno w szczególności określać sposób zabezpieczenia przez Policję bezpieczeństwa i porządku publicznego, kwotę odpłatności uiszczanej na rzecz Policji przez organizatora imprezy masowej, zasady i tryb nadzoru Policji nad działalnością służb porządkowej i informacyjnej oraz kierownika do spraw bezpieczeństwa.

Porozumienie administracyjne jest jedną z wielu dostępnych organom administracyjnym prawnym form działania. O ile ugoda administracyjna należy do grupy działań prawnych podejmowanych na podstawie norm o charakterze materialnoprawnym, to porozumienie administracyjne jest działaniem podejmowanym na podstawie norm prawnych o charakterze ustrojowym²⁵¹.

4.7 Umowa cywilnoprawna a umowa administracyjna

Umowa administracyjnoprawna dochodzi do skutku w drodze negocjacji. Umowa taka tworzy nowy stan prawny na podstawie zgodnego oświadczenia woli stron. Treść umowy jest wynikiem kompromisu²⁵². Korzystając z doświadczeń niemieckich, gdzie umowa administracyjna wykorzystywana jest od wielu lat, możemy stwierdzić, że możliwe jest wykorzystywanie tej formy prawnej przez organy administracji, jeśli tylko formę taką dopuszczają normy prawne²⁵³. Jednak wprowadzenie do systemu prawa nowej formy prawnej nie jest procesem łatwym, a zmiany związane z taką operacją nie ograniczają się do drobnych korekt systemu prawa²⁵⁴.

Aby dany system prawa zawierał w sobie formę prawną działania administracji taką jak umowa, konieczne jest dopuszczenie zawierania umowy administracyjnej przez konkretny przepis, a poza tym niezbędne jest dokładne zdefiniowanie umowy administracyjnej²⁵⁵. Umowa administracyjna jest umową, która tworzy, zmienia lub znosi stosunek prawny na obszarze prawa administracyjnego. Umowa administracyjna różni się od aktu administracyjnego, mimo że obie te formy prowadzą do skonkretyzowania normy prawnej w sytuacji określonej prawem. Akt administracyjny jest wydawany, a umowa zawierana, i to jest główna różnica dotycząca sposobu stosowania tych form działania administracji²⁵⁶.

²⁵⁰ t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1298.

²⁵¹ Z. Cieślak: op. cit., str. 210.

²⁵² Z. Cieślak: Umowa administracyjna w państwie prawa, Kraków 2004, str. 11.

²⁵³ Ibidem, str. 12.

²⁵⁴ Ibidem, str. 17.

²⁵⁵ Ibidem, str. 35.

²⁵⁶ Ibidem, str. 37.

Umowa administracyjna jest czynnością prawną, na którą składają się przynajmniej dwa zgodne oświadczenia woli nakierowane na osiągnięcie wspólnego celu. Jedna ze stron składa ofertę, a druga tę ofertę przyjmuje. Takie elementy zawierania umowy są bardzo podobne do sposobu zawierania umowy cywilnoprawnej. Umowę administracyjną różni od umowy cywilnej materia regulowana przez tę umowę, oraz to, że w umowie administracyjnej jedna ze stron jest podmiotem administracji publicznej. Przedmiot umowy administracyjnej może należeć tylko do sfery prawa administracyjnego²⁵⁷. Zwykle umowa administracyjna określa sposoby realizacji prawa administracyjnego, zobowiązanie organu do wydania aktu administracyjnego w zamian za zobowiązanie się podmiotu do przejęcia wymaganych kosztów, jak też może dotyczyć określenia treści publicznych praw i obowiązków obywateli w szczegółowych kwestiach, najczęściej w zamiana za zapłatę określonej sumy pieniężnej obywatel może być zwolniony z obowiązku np. utrzymywania porządku na drodze przy działce²⁵⁸. Organ administracji może w wielu sytuacjach mieć do wyboru wykorzystanie umowy cywilnoprawnej jak i umowy administracyjnej. Jednak umowy mające charakter mieszany, cywilno-administracyjnoprawny uważane są w doktrynie niemieckiej za umowy o wyłącznie administracyjnoprawnym charakterze²⁵⁹. Aby umowa administracyjna była zawarta, potrzebna jest zgodna wola obu stron. Organ administracji publicznej nie może jednostronnie narzucić treści ani faktu zawarcia umowy. Treść umowy administracyjnej jest ograniczona przepisami prawa. Treść umowy jest kontrolowana przez sąd, nie przez organ administracji publicznej²⁶⁰.

Wielokrotnie pojawia się zarzut stawiany przeciw instytucji umowy administracyjnej, że jest ona sprzeczna z ideą państwa prawa. Ramy nałożone na organy administracji publicznej nie obejmują tak swobodnej w treści instytucji, jak umowa administracyjnoprawna. Gwarancje praworządności są w przypadku tej formy prawnej działania administracji słabsze, niż w przypadku aktu administracyjnego. Również możliwe jest w przypadku umowy administracyjnoprawnej istnienie pozornej zgodnej woli obu stron, a lepsza znajomość przepisów jak i autorytet organu administracji publicznej mogłyby podpowiadać obywatelowi zawarcie proponowanej umowy administracyjnoprawnej nawet kiedy nie byłoby to zgodne z interesem strony²⁶¹. Forma umowy administracyjnoprawnej stosowana jest w prawie Unii Europejskiej, najczęściej jako umowy między Komisją a rządami państw członkowskich. Umowa z jednej strony zmniejsza wymiar władczości a zwiększa zgodne rozwiązywanie sytuacji problematycznych, z drugiej strony wymaga dobrej woli i chęci współpracy. Umowy administracyjne w prawie europejskim podlegają wyłącznej kontroli ETS. Umowy cywilnoprawne zawarte przez organy Unii Europejskiej z przedstawicielami państw członkowskich należą do kompetencji właściwych sądów krajowych²⁶². Umowa administracyjna opiera się na zasadzie *volenti non fit iniuria*. W związku z brakiem zakazu stosowania formy umowy administracyjnoprawnej w prawie europejskim można spodziewać się coraz szerszego stosowania tej formy. Wpływ prawa europejskiego zdaje się podpowiadać możliwość sięgnięcia również przez ustawodawcę

²⁵⁷ Ibidem, str. 39.

²⁵⁸ Ibidem, str. 40.

²⁵⁹ Ibidem, str. 41.

²⁶⁰ Ibidem, str. 59.

²⁶¹ Ibidem, str. 93.

²⁶² Ibidem, str. 99.

polskiego do formy umowy administracyjnoprawnej, jednak konieczne jest w tym przypadku odpowiednie zapewnienie ochrony praw jednostki²⁶³.

Działalność organów administracji oparta na przepisach prawa cywilnego zwykle dotyczy spraw majątkowych jak i związanych ze sferą świadczeń. Znaczenie umowy cywilnoprawnej zwiększa się stopniowo w związku z poszerzaniem się znaczenia administracji świadczącej. Prywatyzacja zadań publicznych również oznacza stopniowe odchodzenie od prawa administracyjnego w wielu szczegółowych kwestiach i stosowanie przepisów prawa cywilnego. Dzięki stosowaniu czynności cywilnoprawnych możliwe jest optymalne kształtowanie wzajemnych praw i obowiązków przez strony czynności prawnej. Umowy cywilnoprawne występują wyłącznie w sferze zewnętrznej działania administracji. Umowa cywilnoprawna jest wykorzystywana przez organy administracji w celu realizacji nałożonych na nie zadań. Zadania te mają charakter publiczny²⁶⁴.

Wielokrotnie podkreślana jest zasadnicza różnica między umową cywilnoprawną a umową administracyjnoprawną, polegająca na tym, że w przypadku niezawarcia umowy administracyjnoprawnej wydany zostałaby akt administracyjny powodujący identyczne jak ta umowa skutki prawne, a w przypadku umowy cywilnoprawnej takiego aktu nie można wydać. W przypadku umowy cywilnoprawnej zawieranej przez organ administracji z jednostką, można zwykle zauważyć nieistnienie faktycznej równości stron. Organ administracji działając przy pomocy umowy cywilnoprawnej nie podlega kontroli organu wyższego stopnia, ani też sądowej kontroli legalności działania administracji²⁶⁵.

Forma prawna umowy cywilnoprawnej może mieć zastosowanie w przypadku prowadzenia przez podmioty prawa prywatnego kampanii informacyjnych o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu i o niebezpieczeństwach związanych z rozpoczynaniem palenia tytoniu. Kampanie takie mogą być finansowane ze środków publicznych a przeprowadzane przez wyspecjalizowane prywatne firmy reklamowe. W przypadku umowy administracyjnoprawnej, możliwe byłoby zastosowanie tej formy prawnej do przeprowadzanych przez zakłady, szkoły czy też inne instytucje kampanii związanych z przeciwdziałaniem nikotynizmowi. Jeśli organ administracji publicznej pozostawiłby szczegóły planowania i wykonywania takich kampanii poszczególnym podmiotom, a podmioty te zobowiązałyby się prowadzić takie kampanie w sposób optymalny, odpowiadający potrzebom konkretnego miejsca, to forma prawna umowy administracyjnej wydaje się być w takiej sytuacji odpowiednia.

4.8 Ugoda administracyjna

Ugoda jest pisemnym porozumieniem stron o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym²⁶⁶. Ugoda zastępuje akt administracyjny kończący postępowanie. Aby ugoda była ważna, musi zostać zatwierdzona przez organ prowadzący postępowanie²⁶⁷. Ugoda powinna zawierać oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron jak też i podpis pracownika organu administracji

²⁶³ Ibidem, str. 109.

²⁶⁴ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 106-108.

²⁶⁵ Z. Cieślak: op. cit., str. 61.

²⁶⁶ Art. 114 - 122 kpa, t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

²⁶⁷ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 108.

upoważnionego do sporządzenia ugody. Ugoda zostaje zatwierdzona przez organ w formie postanowienia. Postanowienie takie zostaje wydane, jeśli ugoda jest zgodna z prawem, interesem społecznym, słusznym interesem stron jak też kiedy również uwzględni stanowisko organu. Zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki prawne jak decyzja administracyjna. Odmowa zatwierdzenia ugody (kiedy ugoda nie spełnia jednego ze stawianych jej warunków) następuje również w formie postanowienia. Organ kontroluje prawidłowość ugody, bez zatwierdzenia ugoda nie nabiera mocy prawnej. Udział organu administracji powoduje, że ugoda stanowi prawną formę działania administracji²⁶⁸.

Ugoda administracyjna jest dopuszczalna, kiedy charakter sprawy przemawia za jej polubownym załatwieniem, kiedy przyczyni się to do uproszczenia i przyspieszenia postępowania administracyjnego jak też ugodowemu rozwiązaniu sporu nie sprzeciwiają się obowiązujące przepisy. Ugoda wykazuje wiele podobieństw do porozumienia administracyjnego, jednak występuje też pomiędzy nimi wiele różnic. Przedmiotem ugody administracyjnej jest sfera interesów prawnych stron postępowania, a porozumienia administracyjnego realizacja zadań administracyjnych. Funkcje społeczne spełniane przez ugodę i porozumienie są również różne. Dodatkowo różny jest zakres podmiotowy ugody i porozumienia administracyjnego. Podmiotami ugody są strony postępowania administracyjnego, podmiotami porozumienia – społeczne i państwowe jednostki organizacyjne oraz organy administracji. Ugoda administracyjna różni się od porozumienia administracyjnego konstrukcją prawną, sferą zastosowania i funkcją społeczną jaką ma do spełnienia²⁶⁹.

Forma prawna ugody może być z powodzeniem stosowana pomiędzy stronami postępowania administracyjnego toczącego się pomiędzy organizacjami reprezentującymi interesy osób palących i osób niepalących. Producenci wyrobów tytoniowych, sprzedawcy jak i właściciele barów czy pubów mogą w tym przypadku podpisywać ugody z organizacjami prozdrowotnymi i antynikotynowymi, zatwierdzane przez odpowiedni organ administracji publicznej w kwestii dopuszczalnych zachowań w wyznaczonych miejscach lub w określonym czasie. Powyższe rozważania dotyczą ugody zawartej w ramach toczącego się postępowania administracyjnego. Odrębną kwestią jest zawieranie ugody materialnoprawnej. Dodać możemy, że słynna ugoda między amerykańskimi koncernami tytoniowymi a rządem federalnym USA miała formę ugody cywilnoprawnej.

4.9 Czynności materialno-techniczne

Czynności materialno-techniczne to te działania organów administracji, które nie są oparte na wyraźnie wskazanej podstawie prawnej i które wywołują konkretne skutki prawne. Upoważnienia do podejmowania tych czynności wynikają z aktu normatywnego lub z aktu administracyjnego. Cechą charakterystyczną czynności materialno-technicznych jest wywoływanie określonych skutków prawnych drogą faktów, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego. Cechą ich jest również to, że obywatele muszą się im podporządkować. Czynności materialno-techniczne występują zarówno w sferze wewnętrznej, jak też i zewnętrznej działania administracji. Czynnościami materialno-technicznymi są np. sporządzanie sprawozdań, statystyk, czynności kancelaryjne, prowadzenie rejestrów, ewidencji jak też przymusowe doprowadzenie, zatrzymanie osoby

²⁶⁸ Ibidem, str. 109.

²⁶⁹ Ibidem, str. 110.

czy też wyburzenie budynku²⁷⁰. Wykonywanie czynności materialno-technicznych regulowane jest np. przepisami dotyczącymi organizacji wewnętrznej urzędów, przepisami o stosunkach służbowych pracowników. Podstawą prawną czynności materialno-technicznych może być akt normatywny jak też prawomocny akt administracyjny. Na żądanie strony organ administracji obowiązany jest wskazać podstawę prawną czynności.

Do czynności materialno-technicznych należy również dokonywanie wpisów do rejestrów czy ewidencji. Działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych.

Do czynności materialno-technicznych należy liczna grupa zadań wykonywanych przez administrację specjalną. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna czy Służba Celna posługują się czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, pracownicy pełnią dyżury, wykonują służbę konwojową, Policja patroluje ulice i obiekty. Czynności materialno-techniczne często ingerują w sferę wolności i praw obywateli, dlatego muszą być dokładnie i szczegółowo regulowane²⁷¹.

Wszelkie działania organów administracji publicznej podejmowane w procesie realizacji prawa administracyjnego wyznaczone są przesłankami materialnymi i faktycznymi. Materialną przesłanką są normy określające zadania organu administracyjnego, przesłanką faktyczną są sytuacje, w których obliczu organ realizuje swoje zadania²⁷². Stany faktyczne mogą być rozumiane jako elementy życia społecznego, które organ administracyjny musi uwzględniać w trakcie podejmowania swoich działań, lub też jako elementy rzeczywistości, które muszą zaistnieć, aby organ mógł podjąć jakieś działania²⁷³. Normy prawne nie określają wyraźnie wszystkich sytuacji faktycznych dla wszystkich typów realizowanych zadań administracji publicznej, takie unormowanie byłoby niemożliwe technicznie ze względu na mnogość możliwych sytuacji. Jednak organ administracji publicznej musi uwzględniać kontekst sytuacyjny przy podejmowaniu działań. O ile normy stanowione dla sfery zewnętrznej działania administracji zwykle określają sytuacje faktyczne szczegółowo, to normy określające zadania dla organów administracji wyznaczają te sytuacje faktyczne zwykle w sposób ogólny. Ustawodawca określając stany faktyczne dotyczące wewnętrznych spraw administracji często posługuje się pojęciami nieostrymi²⁷⁴. W praktyce zwykle za faktyczną podstawę działania organy administracji uznają sytuacje polegające na występowaniu zjawisk niekorzystnych z punktu widzenia przyjętych celów i wyznaczonych zadań. Niekorzystne zjawiska mogą dotyczyć sfery społecznej czy też ekonomicznej, jak również ekologicznej. Za faktyczną podstawę działania mogą być uznane przez organy administracji publicznej również sytuacje faktyczne nie mające cech patologicznych. Administracja wyznacza sobie w takich przypadkach zwykle cele jeszcze doskonalsze niż stan obecny, najczęściej z powodu chęci przyciągnięcia turystów, poprawy estetycznej strony miejsc publicznych czy też chęci oszczędzania lub lepszego wykorzystania surowców wtórnych²⁷⁵. W praktyce każda sytuacja faktyczna mająca związek z realizacją

²⁷⁰ Ibidem, str. 111.

²⁷¹ Ibidem, str. 112.

²⁷² A. Błaś: Pojęcie faktów administracyjnoprawnych - studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa, Wrocław 1989, str. 94.

²⁷³ Ibidem, str. 95.

²⁷⁴ Ibidem, str. 100.

²⁷⁵ Ibidem, str. 102.

zadań administracji publicznej może stać się faktyczną podstawą działania administracji. Kontekst działań administracji publicznej jest spłotem wielu sytuacji faktycznych, w których znajdują się osoby, maszyny, stany przyrody czy też uwarunkowania społeczne, polityczne jak i ekonomiczne. Do czynności materialno-technicznych możemy również zaliczyć prowadzenie szkoleń dla pracowników administracji²⁷⁶.

Producent lub importer wyrobów tytoniowych jest obowiązany do przedstawiania, nie później niż do dnia 31 grudnia każdego roku, wykazu wszystkich dodatków i ich ilości, używanych w danym roku do produkcji tych wyrobów tytoniowych, według marek i rodzajów. Pierwszy wykaz zawierający dodatki stosowane w 2004 r. przedstawia się do dnia 31 grudnia 2004 r.

4.10 Działalność społeczno-organizatorska

Działalność społeczno-organizatorska administracji może być stosowana obok innych form w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego albo jako jedyna i podstawowa forma działania. Administracja może posługiwać się działalnością w formie niewładczej tak samo, jak każda organizacja społeczna. W ramach działalności społeczno-organizatorskiej nie stanowi się norm prawnych i nie stosuje przymusu administracyjnego. Organizacja tych działań nie jest podstawą powstania żadnego obowiązku obywateli²⁷⁷.

Działalność społeczno-organizatorska charakteryzuje się tym, że cel tej działalności musi się mieścić w ramach zadań postawionych przez prawo danemu organowi administracyjnemu, działalność ta nie tworzy nowych ogólnych lub zindywidualizowanych norm porządku prawnego, nie można dla wyegzekwowania oczekiwanych efektów tej działalności stosować przymusu, co jednak nie wyklucza stosowania takich środków jak nagrody czy wyróżnienia²⁷⁸.

Coraz częściej organizowanie usług publicznych wymaga sięgania do działań organizatorskich, a nie tylko posługiwania się aktami normatywnymi i administracyjnymi. Administracja aktywizuje środowiska lokalne do współdziałania, prowadzi poradnie jak też propaguje i popularyzuje określone postawy i zachowania. Działania społeczno-organizatorskie służyć mogą również promocji danej jednostki samorządu terytorialnego. Administracja może organizować szkolenia czy też spotkania informacyjne. Działania społeczno-organizatorskie są podejmowane jako forma samodzielna wtedy, gdy przepisy nakładają na administrację zadania lub wyznaczają cele nie wskazując jednocześnie środków działania służących ich realizacji. W takiej sytuacji administracja nie może sięgać do środków władczych. Działalność społeczno-organizatorska administracji może być również stosowana jako forma uzupełniająca do działań takich jak stanowienie aktów normatywnych. Organy administracji powinny informować obywateli o przyczynach jak też i konsekwencjach wprowadzonych zmian czy przyjętych rozwiązań. Prawidłowo prowadzona akcja wyjaśniająca może przyczynić się do dobrowolnego wykonywania obowiązków przez obywateli. Administracja niezbyt chętnie sięga po formę działalności społeczno-organizatorskiej, gdyż z powodu jej niewładczości istnieje duże prawdopodobieństwo niskiej skuteczności stosowania tej formy. Administracja prowadząc działalność społeczno-

²⁷⁶ Ibidem, str. 103.

²⁷⁷ Ibidem, str. 110

²⁷⁸ E. Olejniczak-Szałowska: Działalność społeczno-organizatorska [w:] M. Stahl (red.): Prawo administracyjne - pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000, str. 366.

organizatorską powinna umieć argumentować i przekonywać. Nieczęste stosowanie formy działalności społeczno-organizatorskiej wynika również często z nieumiejętności nawiązania dialogu z partnerami społecznymi. Można podziwiać wiele inicjatyw prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które z racji niemożności korzystania ze środków władczych wspaniale opanowały sposoby organizowania, informowania i zachęcania ludzi do określonych działań. Prawidłowo prowadzona działalność informacyjna może ograniczyć konieczność stosowania środków władczych, mniej przecież przyjemnych dla obywatela²⁷⁹.

Do działań społeczno-organizatorskich administracji możemy zaliczyć takie akcje, jak Światowy Dzień Rzucania Palenia Tytoniu, obchodzony co roku w trzeci czwartek listopada. Akcja ta rozpoczęła się w Stanach Zjednoczonych, kiedy dziennikarz Lynn Smith zaapelował do czytelników swojej gazety, aby przez jeden dzień nie palili papierosów. Do akcji przyłączyło się wiele instytucji i organizacji. Idea przyjęła się także w Polsce. Od 1992 r. Fundacja „Promocja Zdrowia” przy Centrum Onkologii-Instytut w Warszawie w każdy trzeci czwartek listopada inicjuje akcje pod hasłem „Rzuć palenie razem z nami” w ramach obchodów Światowego Dnia Rzucania Palenia Tytoniu.

Działalność społeczno-organizatorska podmiotów administrujących powinna być prowadzona w możliwie szerokiej współpracy z samorządami lekarskimi, z lokalnymi autorytetami jak też i z wszystkimi chętnymi i gotowymi do pomocy ludźmi. Działania społeczno-organizatorskie mogą polegać na rozmieszczaniu i ogłaszaniu haseł, zachęcania do konkretnych zachowań lub też ich braku – w akcji Rzuć palenie razem z nami chodzi właśnie o niepalenie tytoniu.

Administracja publiczna, w ramach działalności społeczno-organizatorskiej może współpracować z poradniami lekarskimi lub też organizować inne działania, takie jak ogólnopolska telefoniczna Poradnia Pomocy Palącym. Administracja publiczna działając w sferze społeczno-organizatorskiej musi umieć motywować ludzi do konkretnych zachowań i postaw. W akcji Rzuć palenie razem z nami proponuje się pogłębianie motywacji do rzucenia palenia przez zgłoszenie się chętnych do ogólnopolskiego konkursu „Rzuć palenie razem z nami”, przeznaczonego dla osób deklarujących chęć zaprzestania palenia papierosów. Wysłany kupon konkursowy jest deklaracją o zerwaniu z nałogiem tytoniowym, a laureaci konkursu otrzymują nagrody.

Obecnie idea Światowego Dnia Rzucania Palenia Tytoniu dotyczy zwiększenia motywacji do rzucenia palenia, jak też udzielania pomocy palącym w całkowitym rzucaniu palenia, poprzez organizowanie ogólnopolskiej i lokalnej kampanii zdrowotnych promujących zdrowy, wolny od dymu tytoniowego styl życia oraz indywidualne wspieranie osób chcących rzucić palenie tytoniu, szczególnie w ramach czasowych obchodów Światowego Dnia Rzucania Tytoniu. Społeczne poparcie tej idei, współdziałanie wielu różnorodnych instytucji i organizacji (w tym środków masowego przekazu) pozwala na zwiększenie zasięgu i skuteczności działań na rzecz poprawy zdrowia społeczeństwa.

Administracja publiczna osiąga wyznaczone jej cele przez posługiwanie się instrumentami działania, korzystając z zasobów władzy, informacji, pieniędzy i organizacji²⁸⁰. Administracja dysponuje wielką ilością informacji, w wielu dziedzinach życia społecznego panuje nawet monopol administracji publicznej na informacje. Administracja może wykorzystywać informacje w celu oddziaływania na otoczenie i realizowania zadań

²⁷⁹ Ibidem, str. 367.

²⁸⁰ J. Supernat: Instrumenty działania administracji publicznej - Studium z nauki administracji, Wrocław 2003, str. 7.

publicznych²⁸¹. Zetknięcie się z informacjami pochodzącymi ze źródeł działania administracji publicznej jest coraz częściej oczekiwane przez obywateli. Typowymi sposobami sięgania do informacyjnych zasobów administracji publicznej jest zasięganie rady urzędników, korzystanie z państwowych archiwów czy zwiedzanie wystaw zorganizowanych przez jednostki organizacyjne administracji publicznej²⁸². Administracja publiczna nie musi sama angażować się w upowszechnianie wiadomości, może zobowiązać inne podmioty do propagowania informacji, co ma miejsce właśnie w przypadku informacji na opakowaniach wyrobów tytoniowych. Podobnie jest w zakresie informowania o składnikach produktów żywnościowych czy lekarstw²⁸³. Instrumenty informacyjne generalne mogą być kierowane przez administrację publiczną do nieokreślonych adresatów, mogą też trafiać tylko do osób potencjalnie zainteresowanych. Można wśród nich wyróżnić informacje ukryte, informacje standardowe i propagandę (public relations, marketing społeczny). Informacje ukryte to informacje sformułowane w sposób zrozumiały tylko przez osoby znające specjalistyczny język lub też umieszczone w niedostępnych ogólnie miejscach (pismach specjalistycznych lub niskonakładowych). Informacje standardowe są przygotowywane w języku ogólnie znanym i dostępne są bez problemu dla każdego, kto jest nimi zainteresowany. Często są to broszury, ulotki, ogłoszenia, strony internetowe. Administracja publiczna korzysta z nich zwykle w trakcie wdrażania reform. Korzystanie z tej postaci generalnych informacyjnych instrumentów działania ogranicza potrzebę posługiwania się przez administrację publiczną indywidualnymi informacyjnymi instrumentami działania, przynosząc oszczędność czasu i pieniędzy²⁸⁴. Kampanie informacyjne mogą przykładowo dotyczyć członkostwa w Unii Europejskiej, oszczędności elektryczności, negatywnych następstw spożycia alkoholu czy palenia papierosów. Informacje takie docierają do masowego adresata bez żadnego wysiłku z jego strony. W konkretnym przypadku informacje takie mogą wkraczać w sferę praw i wolności obywatela, co oznacza, że administracja publiczna powinna korzystać z tego instrumentu informacyjnego w sposób właściwy instytucji demokratycznego państwa prawa. Nie oznacza to, że działalność informacyjna administracji publicznej powinna podlegać ścisłej reglamentacji, nie byłoby to zgodne ze współczesnymi koncepcjami działania administracji. Jednak kiedy administracja publiczna posługuje się informacją ingerującą w sferę praw i obowiązków jednostki, informacja taka musi mieć ustawową podstawę prawną²⁸⁵. Szczególnym przypadkiem rozpowszechniania informacji przez administrację publiczną jest kierowanie informacji do redakcji mass mediów i innych grup opiniotwórczych. Konkretna redakcja nie jest traktowana przez administrację jako grupa docelowa, lecz jako pośrednik, który zapewni dalsze upowszechnianie informacji przygotowanych przez administrację publiczną. Jeśli weźmiemy pod uwagę rolę mass mediów we współczesnym świecie, można twierdzić, że taka forma rozpowszechniania informacji przez administrację publiczną będzie wzrastała²⁸⁶. Poza tym upowszechnianie informacji przy pomocy grup opiniotwórczych jest stosunkowo tanie. Wykorzystywanie przez administrację publiczną informacji jako instrumentu oddziaływania na otoczenie jest powszechne. Kombinacje stosowanych przez administrację publiczną instrumentów

²⁸¹ Ibidem, str. 73.

²⁸² Ibidem, str. 75.

²⁸³ Ibidem, str. 77.

²⁸⁴ Ibidem, str. 86-87.

²⁸⁵ Ibidem, str. 88.

²⁸⁶ Ibidem, str. 90.

informacyjnych wzmacniają ich oddziaływanie – zgodnie z efektem synergii. Administracja może korzystać z różnych instrumentów działania, docierać z różnie sformułowanymi informacjami do różnych grup społecznych i poprzez różne środki masowego przekazu. W przypadku informowania o szkodliwości palenia wyrobów tytoniowych inne informacje są i powinny być kierowane np. do młodzieży, do dzieci i do osób uzależnionych od palenia tytoniu. Informowanie przez administrację publiczną jest na ogół tańsze niż nakazywanie czy zakazywanie, a w wielu przypadkach może być bardziej skuteczne i mieć lepszy wydźwięk społeczny²⁸⁷.

Treść informacji rozpowszechnianych przez administrację publiczną może być neutralna lub perswazyjna, choć w konkretnym przypadku nie zawsze łatwo te wymiary oddzielić. Przewaga treści neutralnej sprawia, że obywatele są informacją zwykle bardziej zainteresowani. Jeśli administracja jest w stanie zainteresować informacjami obywateli, tak że obywatele sami będą wnioskować o przekazywanie informacji (brozur informacyjnych, stosowanie informacji telefonicznej), informacje będą dokładnie trafiać do osób chcących informacje otrzymać, co zwiększa skuteczność informacji. Ważnym czynnikiem wpływającym na wiarygodność informacji jest stopień akceptacji i zaufania wobec administracji²⁸⁸. Informacje dotyczące szkodliwości palenia tytoniu umieszczane są przede wszystkim na opakowaniach.

We współczesnym obrocie towarowym opakowanie jest nieodłącznym elementem prawie każdego produktu. Opakowanie bardzo często decyduje o zakupie, wrażenie wywołane przez wygląd produktu staje się wyobrażeniem o jakości produktu²⁸⁹. Dla produktów luksusowych funkcja estetyczna opakowania stanowi ważny element jakości opakowania. Jednak obecnie prawdopodobnie najistotniejszych cech opakowania jest informacja, jaką można na nim znaleźć. Opakowanie przekazuje pełną informację o producencie, produkcie a także ostrzega o skutkach ubocznych użycia. Opakowanie edukuje, dlatego ważna jest rzetelność przekazywanej informacji²⁹⁰. Zadaniem opakowania jest zachowanie dobrej jakości zapakowanego produktu oraz zabezpieczenie go przez zanieczyszczeniami z zewnątrz, dlatego przy wytwarzaniu opakowań stawiane są wysokie wymagania jakościowe²⁹¹. Administracja publiczna w swojej działalności społeczno-organizatorskiej wykorzystuje możliwość przekazywania informacji na opakowaniach wyrobów tytoniowych. Jednak bez możliwości zastosowania środków władczych prawdopodobnie nie byłoby możliwe, lub przynajmniej byłoby bardzo utrudnione, zachęcenie producentów wyrobów tytoniowych do umieszczania odpowiednich ostrzeżeń i informacji o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu na opakowaniach wyrobów tytoniowych. Dlatego właśnie administracja posługuje się tutaj formą prawną aktu normatywnego, opisanego we wcześniejszej części tego rozdziału.

Stosowanie środków niewładczych, takich jak działalność społeczno-organizatorska, jest szczególnie ważne przy działalności dotyczącej zagadnień takich jak przeciwdziałanie nikotynizmowi. Zgodnie z ust. 6 art. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²⁹²,

²⁸⁷ Ibidem, str. 91-93.

²⁸⁸ Ibidem, str. 95.

²⁸⁹ J. Kwiatkowski (red.): Ćwiczenia z towaroznawstwa opakowań, Poznań 1999, str. 120.

²⁹⁰ Ibidem, str. 123.

²⁹¹ Ibidem, str. 8.

²⁹² Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.

informacją o wyrobach tytoniowych jest informacja o markach wyrobów tytoniowych oraz o zawartości substancji szkodliwych, nie zawierająca przekazu zachęcającego do zakupu lub używania wyrobów tytoniowych, umieszczona wyłącznie w punktach sprzedaży tych wyrobów. Jednak tak rozpowszechnianej informacji nie możemy uznać za działalność społeczno-organizatorską organów administracji, gdyż nie dotyczy ona bezpośrednio organów administracji publicznej, a tylko podmiotów prawa prywatnego, sprzedających wyroby tytoniowe. Aby informacja mogła być uznana za element działalności społeczno-organizatorskiej administracji publicznej, musi ona pochodzić od podmiotów administrujących. Nie zawsze taka informacja pochodzi od podmiotów administrujących bezpośrednio, lecz również kiedy jest związana z administracją publiczną, choćby przez formy prawne działania administracji takie jak porozumienie, informacja taka staje się elementem działalności społeczno-organizatorskiej. O ile informowanie o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu leży w interesie społeczeństwa, to nie każde takie działanie musi być prowadzone przez podmioty administrujące, i mimo że dotyczy spraw publicznych, takich jak zdrowie publiczne, nie zawsze może być uznane za działalność administracji publicznej.

W artykule 3 ust. 2a ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych wskazana jest działalność wychowawcza i informacyjna. Działalność taka polegać może m.in. na organizowaniu kampanii zdrowotnych, konkursów, konferencji naukowych i szkoleniowych, kursów, poradni odwykowych, festynów czy happeningów.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie badania zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym oraz informacji i ostrzeżeń zamieszczanych na opakowaniach wyrobów tytoniowych²⁹³ na podstawie art. 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych na każdym opakowaniu papierosów, cygar, cygaretek, tytoni fajkowych, tytoniu przeznaczonych do skręcania papierosów oraz innych wyrobów tytoniowych przeznaczonych do palenia, a także na zbiorczych opakowaniach tych wyrobów, występujących w handlu detalicznym, umieszcza się tzw. ostrzeżenie powszechne o treści: „Palenie zabija” albo „Palenie poważnie szkodzi Tobie i osobom w Twoim otoczeniu” oraz jedno z następujących ostrzeżeń dodatkowych, np.: „Palacze tytoniu umierają młodo”.

Ostrzeżenia powszechne to ostrzeżenia, które producenci wyrobów tytoniowych mają umieszczać na każdej paczce papierosów i na każdym innym opakowaniu wyrobów tytoniowych. Dodać należy, że pojęcie powszechności jest pojęciem ustawowym, jednak mylnym i należy zastanowić się czy nie byłoby trafniejsze użycie pojęcia ostrzeżenie ogólne. Ostrzeżenia dodatkowe mają na celu zwiększenie zróżnicowania przekazu zawartego w informacjach umieszczonych na wyrobach tytoniowych. Ostrzeżenia dodatkowe umieszcza się na jednej z dwóch największych płaszczyzn opakowania, zapewniając przemienne i regularne występowanie w produkcji i obrocie handlowym jednego i drugiego tekstu. Ostrzeżenia dodatkowe umieszcza się na drugiej z największych, przeciwległej płaszczyźnie opakowania, zapewniając przemienne i regularne występowanie w produkcji i obrocie handlowym każdego z 14 tekstów.

Na opakowaniach jednostkowych i na opakowaniach zbiorczych występujących w handlu detalicznym ostrzeżenia powszechne zajmują nie mniej niż 30 %, a ostrzeżenia

²⁹³ Dz.U. Nr 31, poz. 275.

dodatkowe nie mniej niż 40 % płaszczyzny opakowania, na której są umieszczane. Wymogi te nie są stosowane wobec opakowań wyrobów tytoniowych przeznaczonych do palenia innych niż papierosy, występujących w handlu detalicznym, których najbardziej widoczne, największe płaszczyzny mają powierzchnie większe niż 75 cm². Na tych opakowaniach ostrzeżenia zajmują powierzchnie nie mniejsze niż po 22,5 cm² na każdej z płaszczyzn. Zgodnie z rozporządzeniem, na jednej z dwu bocznych ścian jednostkowego opakowania papierosów umieszcza się informację o zawartości substancji smolistych, nikotyny i tlenu węgla w dymie papierosowym o treści: „substancje smoliste:mg/papieros; nikotyna:mg/papieros; tlenek węgla:mg/papieros”, przy czym wyraz „substancje” można zastąpić skrótem „subst.” lub „sub.”. Informacja powyższa zajmuje nie mniej niż 10 % płaszczyzny opakowania, na której jest umieszczana.

Na opakowaniu tabaki umieszcza się ostrzeżenie o treści: „Ten wyrób tytoniowy może zaszkodzić Twojemu zdrowiu i powoduje uzależnienie”. Ostrzeżenie to umieszcza się na największej, najbardziej widocznej powierzchni opakowania jednostkowego w taki sposób, by zajmowało nie mniej niż 30 % odpowiedniej powierzchni opakowania.

Właściwe umieszczenie informacji i ostrzeżeń dotyczących konsekwencji zdrowotnych nikotynizmu jest jednym z ważniejszych elementów prawidłowej polityki informacyjnej prowadzonej przez organy administracji publicznej w kwestii przeciwdziałania nikotynizmowi. Ostrzeżenia, zarówno powszechne jak i dodatkowe umieszcza się na trwałych elementach opakowania nieulegających uszkodzeniu lub oddzieleniu podczas otwierania opakowania i w taki sposób, by były one nieusuwalne i niezastłonięte przez inny element graficzny lub jakąkolwiek część opakowania w prostokątnym polu otoczonym ramką wykonaną linią ciągłą w kolorze czarnym o grubości nie mniejszej niż 3 mm i nie większej niż 4 mm, niekolidującą w żaden sposób z tekstem ostrzeżenia lub podaną informacją, przy czym powierzchnia ramki wliczana jest do całkowitej powierzchni ostrzeżenia. Teksty ostrzeżeń i informacji drukuje się bezpośrednio na opakowaniu, w kolorze czarnym na białym tle, pogrubioną czcionką Helvetica.

Dodatkowo należy zauważyć, że wśród wymogów dotyczących umieszczenia powyższych ostrzeżeń i informacji są wymogi określone w sposób następujący: teksty drukuje się małymi literami, z wyjątkiem wielkich liter wymaganych prawidłami pisowni polskiej, w środkowej części pola przeznaczonego dla ostrzeżenia lub informacji; wielkość czcionki i rozmieszczenie tekstu powinno być takie, by tekst zajmował możliwie największą część pola przeznaczonego dla ostrzeżenia lub informacji, z zachowaniem należytej komunikatywności oraz niezbędnych odstępów między wierszami - nie większych niż wysokość liter i nie mniejszych niż połowa wysokości liter; na opakowaniach wyrobów innych niż papierosy teksty ostrzeżeń mogą być umieszczane za pomocą nalepek, pod warunkiem że nalepki będą nieusuwalne.

Co więcej, działalność informacyjna nie ogranicza się do wyrobów tytoniowych, ale obejmuje również miejsca sprzedaży tych wyrobów. Na informacjach o wyrobach tytoniowych eksponowanych w punktach sprzedaży umieszcza się jeden z tekstów ostrzeżeń powszechnych.

Wielkie znaczenie w prowadzeniu odpowiedniej polityki informacyjnej ma właściwe informowanie dzieci i młodzieży o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu. Dzieci są szczególnie podatne na zabiegi producentów wyrobów tytoniowych polegających na przyzwyczajaniu młodych osób do świata pełnego wyrobów tytoniowych. Dlatego

ustawodawcy i administracje wielu krajów prowadzą kampanie informacyjne skierowane właśnie do dzieci.

Działalność informacyjna zawiera w sobie również pozyskiwanie informacji przez wykonywanie bezstronnych badań i testów. Deinformacja również jest rodzajem informacji, a w przypadku przeciwdziałania nikotynizmowi należy zachować szczególną ostrożność w ocenie wyników badań publikowanych przez strony zaangażowane w produkcję wyrobów tytoniowych. Zgodnie z art. 8b ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, minister właściwy do spraw zdrowia może zażądać od producenta lub importera wyrobów tytoniowych wykonania badań w laboratoriach kontrolnych w celu oznaczenia substancji innych niż substancje smoliste, nikotyna czy tlenek węgla, emitowanych przez wyroby tytoniowe jak też oceny wpływu tych substancji na zdrowie człowieka. Wpływ ten ma szczególnie duże znaczenie w przypadku występowania efektu uzależnienia. Badania takie wykonywane są na koszt producenta lub importera wyrobów tytoniowych. Wyniki badań powinny być ujawniane, z zachowaniem ochrony tajemnicy handlowej producenta lub importera, w celu właściwej informacji konsumentów. Informacje takie publikowane są przez ministra właściwego do spraw zdrowia w Dzienniku Urzędowym. Informowanie o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych na opakowaniach wyrobów tytoniowych i informacjach o wyrobach tytoniowych odbywa się przede wszystkim przy pomocy formy prawnej działalności społeczno-organizatorskiej.

Promocja zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu palenia papierosów i używania wyrobów tytoniowych odbywa się przede wszystkim przy użyciu formy prawnej działalności społeczno-organizatorskiej. Ta sama forma prawna odpowiednia jest dla prowadzenia działalności wychowawczej i informacyjnej.

Rozdział V

Kontrola realizowana przez organy administracji publicznej

5.1 Wprowadzenie

Nałóg, jakim jest nikotynizm, ze swojej istoty jest przeciwnikiem wolności człowieka. Człowiek nieuzależniony nie ma problemów z przestrzeganiem przepisów dotyczących miejsc wolnych od dymu tytoniowego przez powstrzymanie się od palenia tytoniu. Człowiek uzależniony czasami nie jest w stanie kontrolować swoich potrzeb w tym zakresie, co często prowadzi do łamania przepisów. Jednak czynnikiem ułatwiającym przejście do porządku dziennego z paleniem tytoniu w miejscach niedozwolonych są liczne przypadki nieodpowiedniego wyznaczenia a także oznaczenia stref wolnych od dymu tytoniowego. Zapewnieniu przestrzegania przepisów musi w związku z tym służyć odpowiednio umocowana i zorganizowana kontrola.

Nieliczenie się z wnioskami kontroli, tolerancja wobec ujawnionych przez kontrolę błędów funkcjonowania administracji czy też możliwość zatuszowania problemów zmniejszają prewencyjne oddziaływanie kontroli, co z reguły prowadzi do rozbudowy aparatu kontrolnego, żeby ilością kontroli podnieść efektywność jej działania. Tego rodzaju rozbudowa czynności kontrolnych nie daje zwykle pożądanego efektów²⁹⁴. Problematyka przeciwdziałania nikotynizmowi jest ściśle związana ze skutecznością kontroli, kontrola nieskuteczna wręcz zachęca do nieprzestrzegania zakazów palenia tytoniu.

5.2 Pojęcie i zakres kontroli

H. Kelsen postulował konieczność utrzymania w ustroju demokratycznym tych wszystkich instytucji kontroli, które gwarantują przestrzeganie zasady legalizmu. Samoograniczenie demokracji w postaci zasady legalizmu staje się jedną z gwarancji suwerenności narodu²⁹⁵. Konstytucja RP z 1997 r. dopuszcza wg A. Sylwestrzaka dwie grupy organów państwowych: mieszczących się w granicach monteskiuszowskiego podziału władz oraz pozostających poza tym podziałem. Do drugiej grupy zaliczają się organy kontroli państwowej²⁹⁶. Inaczej jest w klasycznej doktrynie amerykańskiej, gdzie właśnie funkcje kontrolne przekazane są wszystkim władzom, przy czym władze mają się nawzajem nie tylko kontrolować, ale i równoważyć. Wzajemna kontrola ma zapobiegać powstaniu absolutyzmu. A. Sylwestrzak proponuje koncepcję czwartej władzy – kontrolującej. Kontrola ma tutaj harmonizować stabilność i współdziałanie monteskiuszowskich władz²⁹⁷.

W literaturze wyróżnia się podział modeli kontroli na model francuski i niemiecki. Cechą charakterystyczną było stosowanie wyłącznie kryterium legalności, wykorzystywanie kontroli wstępnej oraz używanie środków władczych. Poza Francją ten typ kontroli występuje m.in. w Belgii i we Włoszech. Drugi model wyróżnia się możliwością dokonywania wszechstronnej kontroli przy użyciu rozbudowanych kryteriów, brak środków przymusu i

²⁹⁴ J. Starościk: Zarys nauki administracji, Warszawa 1966, str. 226.

²⁹⁵ A. Sylwestrzak: Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001, str. 27.

²⁹⁶ Ibidem, str. 188.

²⁹⁷ Ibidem, str. 189.

dominowanie kontroli następczej. Występował on głównie w Niemczech, Austrii jak i w Polsce²⁹⁸. Obecnie ten podział ma mniejsze znaczenie, oba modele upodobniły się do siebie, głównie wskutek wzajemnego korzystania z doświadczeń oraz współpracy międzynarodowej.

Doktryna dotycząca kontroli najczęściej nawiązuje do koncepcji J. Starościka, że kontrolą jest obserwowanie, ustalanie, czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach²⁹⁹. W. Dawidowicz uważa, że kontrola to działanie polegające na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego co istnieje z tym co przewidują odpowiednie wzorce postępowania i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny. W przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym kontrola ma wskazać te rozbieżności oraz sformułować zalecenia mające na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę³⁰⁰. Według S. Jędrzejewskiego, kontrolą jest ogół czynności polegających na sprawdzeniu stanu faktycznego³⁰¹. Podstawowym organizacyjnym wymogiem dla zapewnienia administracji należytego i sprawnego działania jest wg S. Jędrzejewskiego taka struktura systemu kontroli administracji, która zapewni, że działalność każdego organu, każdej jednostki organizacyjnej i każdego innego podmiotu prawa administracyjnego będzie sprawdzana i oceniana³⁰².

Celem kontroli jest nie tylko ocena poprawności działania podmiotu kontrolowanego, ale także usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieżenie ich popełnianiu w przyszłości. Realizacji tego celu służą prawne środki korygujące, korygowanie stwierdzonych nieprawidłowości jest jednak zagadnieniem wtórnym, najpierw trzeba ustalić i ocenić stan faktyczny, dopiero potem można rozważyć możliwości skorygowania stwierdzonych braków przy pomocy posiadanych środków prawnych lub też w drodze wystąpienia z wnioskiem do innego, właściwego organu³⁰³.

Z funkcjonowaniem administracji można wiązać dwa typy kontroli, z których każdy może być określony jako kontrola administracji. Przez określenie to można rozumieć kontrolę skierowaną na obserwację i ocenę działalności organów i innych jednostek organizacyjnych administracji publicznej oraz kontrolę wykonywaną przez organy administracji publicznej wobec podmiotów z zewnątrz jej struktury³⁰⁴.

Znaczenie kontroli dla zapewnienia jednolitego, jak i prawidłowego działania złożonego systemu organów administracji oraz dla działania każdego elementu tego systemu jest bardzo duże, często uważane za oczywiste. Przy wykonywaniu każdego zadania podejmowanego z zamiarem uzyskania spodziewanych efektów udział czynności sprawdzających jest niezbędny, dodatkowo w miarę wzrastania znaczenia wykonywanych zadań zwiększa się konieczność zapewnienia odpowiedniej kontroli³⁰⁵.

Najczęściej stosowaną formą kontroli jest inspekcja. Rewizja zwykle właściwa jest dla kontroli w sferze działalności finansowo-gospodarczej. Forma inspekcji jest na tyle

²⁹⁸ I. Sierpowska: Funkcje kontroli państwowej - studium porównawcze, Wrocław 2003, str. 154.

²⁹⁹ J. Starościk: op. cit., str. 212.

³⁰⁰ W. Dawidowicz: Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, str. 34.

³⁰¹ S. Jędrzejewski: Kontrola administracji, Poznań 2000, str. 19.

³⁰² Ibidem, str. 31.

³⁰³ Ibidem, str. 32.

³⁰⁴ Ibidem, str. 32.

³⁰⁵ Ibidem, str. 33.

charakterystyczna w niektórych dziedzinach działalności administracyjnej, że posłużono się tym terminem przy tworzeniu nazwy organów administracji publicznej takich jak Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Handlowa czy Inspekcja Nadzoru Budowlanego³⁰⁶.

Różnorodność zadań administracji wymaga zróżnicowania zakresu działania organów mających kontrolować wykonywanie tych zadań. Jednym z kryteriów takiego zróżnicowania jest wyznaczenie przedmiotu kontroli. Określenie przedmiotowego zakresu kontroli następuje przez uprawnienie organu do kontrolowania całokształtu lub określonego odcinka działalności wybranych podmiotów. Kontrola skierowana na ten sam odcinek działalności danego organu może podlegać ograniczeniu przez określenie pewnych form działania, które mają podlegać ocenie, czy przez wyznaczenie ścisłego kryterium dokonywania oceny³⁰⁷. Przedmiotowe ograniczenia zakresu właściwości organów kontrolnych powodują możliwość zainteresowania tą samą działalnością przez kilka organów kontroli. Dodatkowo ta sama forma działalności może być przedmiotem kontroli z różnych punktów widzenia i pod względem różnych kryteriów. U podstaw przedmiotowych ograniczeń kompetencji kontrolnych leży należyte zapewnienie fachowości kontroli. W systemie kontroli administracji działają również jednak takie organy kontrolne, które mają kompetencje oceny działalności całego aparatu administracji, ponieważ konieczne jest również ocenianie działania administracji jako całości³⁰⁸. Obok wskazania przedmiotu i formy działania, określenie zakresu właściwości organów kontroli następuje przez określenie podmiotów, do których czynności kontroli danego organu mogą być kierowane³⁰⁹.

Organ kontroli może być uprawniony do wszechstronnej oceny kontrolowanej działalności administracyjnej, może też ograniczać się tylko do kilku albo jednego kryterium. Organ kontroli ocenia właściwą działalność z punktu widzenia właściwej mu fachowości, mając na względzie cel, do którego czynności kontroli zmierzają, zwraca również uwagę na charakter czy rodzaj nieprawidłowości, które w wyniku zabiegów danej kontroli powinny zostać ujawnione. Kryteriami najczęściej stosowanymi przy wykonywaniu kontroli administracji są legalność i celowość. Ponadto stosowane są kryteria takie jak gospodarność, rzetelność, ochrona interesu społecznego, ochrona praw jednostki i inne. Dla oceny tych odcinków działalności, gdzie kryterium legalności jest niewystarczające, należy korzystać przede wszystkim z kryterium celowości. Zdaniem S. Jędrzejewskiego kryterium celowości może być uważane za kryterium najszersze, należy do niego bowiem również kryterium legalności. Niecelowe jest zarówno działanie nielegalne, niegospodarne czy nierzetelne³¹⁰.

Poprzez wskazanie kryteriów kontroli ulega ograniczeniu zakres kontroli. Jeżeli danemu organowi wyznaczono kryterium, według którego ma dokonywać oceny badanej działalności, to niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów. W szczególnych przypadkach organ może być jednak upoważniony do stosowania szczególnych kryteriów,

³⁰⁶ Ibidem, str. 35.

³⁰⁷ Ibidem, str. 36.

³⁰⁸ Ibidem, str. 36.

³⁰⁹ Ibidem, str. 37.

³¹⁰ Ibidem, str. 38.

innych od kryterium podstawowego dla działalności danego organu, ale musi to mieć wyraźne podstawy w przepisach prawa³¹¹.

Od zakresu uprawnień przyznanych organowi kontroli zależy możliwość jego bardziej lub mniej intensywnego oddziaływania na podmioty, które kontroluje dany organ. Intensywność oddziaływania przejawia się nie tylko w charakterze przyznanych organowi prawnych środków, które mogą być uruchomione dla skorygowania działalności nieprawidłowej, ale też w tym, na którym etapie działania podmiotu kontrolowanego wykonane mogą być czynności kontroli. Z tego punktu widzenia rozróżnia się kontrolę wstępną, faktyczną i następczą³¹². Kontrola wstępna polega na możliwości oddziaływania na podmioty kontrolowane kiedy działania nie zostały jeszcze podjęte. Na tym etapie oddziaływanie na podmiot kontrolowany może być szczególnie intensywne. Może ono prowadzić nie tylko do zmiany treści albo sposobu zamierzonego działania, ale również do jego zaniechania. Najczęściej kontrola wstępna polega na uzależnieniu wydania aktu od zgody organu kontrolującego. Kontrola faktyczna jest wykonywana w toku trwającego działania. Wykonywanie kontroli we wczesnej fazie tego procesu wywiera wpływ na działanie w fazach późniejszych. Każda kontrola wywiera jakiś wpływ na działanie podmiotu skontrolowanego, wpływa taki istnieje nawet wtedy, gdy nie zostają zastosowane żadne środki korygujące, ponieważ kontrola zawiera jakieś znamiona instruktażu. Wymiana poglądów między kontrolerem i kontrolowanym może wywierać wpływ na przebieg kontrolowanego działania, a wnioski pokontrolne, nawet niewiążące, służą refleksji i ocenie jakości podejmowanych działań przez podmioty kontrolowane³¹³. Z punktu widzenia organizacyjnego stosunku organu kontrolującego wobec jednostki kontrolowanej rozróżnić można kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną. Ten sam organ może być oceniany jako organ jednego albo drugiego rodzaju w zależności od stosunku pomiędzy nim a różnymi podmiotami kontrolowanymi. Kontrola wykonywana przez jednostkę organizacyjną wobec innej jednostki organizacyjnej może być oceniana jako zewnętrzna dla jednostki kontrolowanej oraz jako wewnętrzna z punktu widzenia dla wspólnej dla obu jednostek jednostki nadrzędnej. Kontrola wykonywana względem organów administracji przez instytucje działające poza strukturą administracji jest kontrolą zewnętrzną³¹⁴.

Ocena kontrolowanej działalności powinna być obiektywna i bezstronna. Bezstronność jest zwykle wtedy zabezpieczona, kiedy organ kontrolujący nie jest powiązany z jednostką kontrolowaną i kiedy nie ponosi za działalność jednostki kontrolowanej odpowiedzialności. Tylko organ kontroli zewnętrznej, niezawisłej, jest w stanie ujawnić nieprawidłowości i zmierzać do ich skorygowania. Dla zapewnienia cechy bezstronności kontroli powinna działać przede wszystkim odpowiednia ilość kontroli niezawisłych, nie będących powiązanymi z aparatem administracyjnym więzami strukturalnymi. Funkcjonowanie takich kontroli powoduje większą ostrożność jednostek kontrolowanych. Szczególną formą kontroli bezstronnej jest kontrola społeczna³¹⁵.

Fachowość jest wymogiem ogólnym, skierowanym do każdej kontroli. Działalność administracyjna jest obszarem dotyczącym zagadnień z wielu dziedzin życia. Realizacja zadań administracji wymaga od jej aparatu zarówno przygotowania teoretycznego jak i

³¹¹ Ibidem, str. 38.

³¹² Ibidem, str. 38.

³¹³ Ibidem, str. 39.

³¹⁴ Ibidem, str. 40.

³¹⁵ Ibidem, str. 50.

doświadczenia w praktyce. Aparat kontroli również powinien wyróżniać się takim przygotowaniem. Wymogiem szczególnie ważnym jest zapewnienie kwalifikacji teoretycznych jak i praktycznych z badanej działalności administracyjnej. Kontroler powinien przewyższać zakresem wiedzy i doświadczeniem osoby kontrolowane. Niefachowość kontrolera powoduje spadek autorytetu organu reprezentowanego przez kontrolera, poza tym sama kontrola staje się wtedy bezwartościowa. Kontroler powinien być nie tylko specjalistą w określonej działalności administracyjnej, ale też powinien być w stanie dokonywać oceny badanych zjawisk w szerszym aspekcie. Często dla ustalenia źródeł nieprawidłowości oraz oceny ich skutków potrzeba umieć wskazywać ich głębsze przyczyny. Fachowość kontroli to także umiejętność wyboru optymalnej metody prowadzenia czynności kontrolnych. Sposób wykonywania czynności kontrolnych zależy od czynników takich, jak: charakter działalności podlegającej kontroli, formy realizacji tej działalności czy też kryteria oceny. Kontroler powinien wykazywać się inicjatywą, pomysłowością, znajomością najczęściej występujących problemów w danej dziedzinie, kontroler powinien też wiedzieć o wszelkich obszarach szczególnie podatnych na powstawanie nieprawidłowości³¹⁶. Kontroler niefachowy zwykle unika formułowania ocen negatywnych, pomija trudnych do oceny zjawisk. Kontrola niefachowa jest zwykle splotem i ograniczona. Kontrola taka może mieć negatywny wpływ na dalszą działalność jednostki kontrolowanej. Według S. Jędrzejewskiego lepszym stanem jest brak kontroli niż kontrola niefachowa³¹⁷.

Kontrola jest działaniem człowieka, które ma zapewnić niezawodność³¹⁸. Podstawowe zadanie kontroli, wynikające z jej istoty, czyli zapewnienie zgodności między stanem rzeczywistym a zamierzeniami może być osiągnięte albo przez dostosowanie stanu rzeczywistego do zamierzeń albo przez zmianę zamierzeń³¹⁹. Działanie kontrolne polega również na ocenie sprawności i skuteczności przebiegu oraz wyników kontrolowanej działalności oraz na określeniu sposobów usunięcia stwierdzonych niewłaściwości jak i na ustaleniu środków zapobiegających im na przyszłość. Kontrola nie powinna być uznawana wyłącznie za instrument służący do wykrywania błędów, ale też za środek zapewniający prawidłowy przebieg procesów i osiąganie lepszych wyników³²⁰. Kontrola, jak każde zorganizowane działanie, powinna być przeprowadzana w sposób zapewniający osiągnięcie celu danego działania kontrolnego, przy maksymalnej sprawności. Prawidłowe działanie kontrolne musi posiadać takie same cechy sprawności jak każdy inny rodzaj działania. Podstawowym warunkiem sprawności i skuteczności działania kontrolnego jest to, aby proces przeprowadzania kontroli przebiegał w sposób zorganizowany, zawierający etapy wyznaczenia celu kontroli, planowanie działań kontrolnych, przygotowanie środków potrzebnych do realizacji kontroli, realizację zadania kontrolnego, oraz sprawdzenie przebiegu³²¹ i wyniku działania kontrolnego. Należy zwrócić uwagę, że ostatnią fazą kontroli jest sprawdzanie kontroli (aby nie określić jej „kontrolą kontroli”), która może być przeprowadzana zarówno przez samą jednostkę kontrolującą, jak też przez inną jednostkę.

³¹⁶ Ibidem, str. 52.

³¹⁷ Ibidem, str. 53.

³¹⁸ J. Gnoiński: Wybrane zagadnienia teorii kontroli, Kraków 1975, str. 32.

³¹⁹ Ibidem, str. 39.

³²⁰ Ibidem, str. 41.

³²¹ Ibidem, str. 42.

Warunkiem prawidłowości działania kontrolnego jest również zastosowanie, odpowiednich do specyfiki kontroli, metod zapewniających sprawność procesu kontrolowania.

5.3 Najwyższa Izba Kontroli

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma kontrola prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jest to instytucja kontrolna ustanowiona dla potrzeb sprawdzania i oceniania działalności administracji publicznej. Kontrola NIK jest przede wszystkim związana z kontrolą aparatu władzy, jednak administracja publiczna, nie tylko bezpośrednio powiązana z aparatem władzy, również leży w zasięgu oddziaływania NIK. Instytucja Najwyższej Izby Kontroli ma za sobą długą historię, z jej kształtowaniem wiąże się idea podlegania parlamentowi organów kontrolnych związana z idami liberalnego państwa prawnego³²². Kontrola sposobu wykonania budżetu, prawidłowości wykorzystania środków finansowych i przestrzeganie ustalonych zasad miała być powierzona wyspecjalizowanemu organowi, a takim organem w Polsce stał się właśnie NIK. Kontrolę państwową realizowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli regulują m.in.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 202-207), Ustawa z 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli³²³ oraz przepisy niższej rangi, w tym Statut Najwyższej Izby Kontroli³²⁴.

Ze względu na kryterium podmiotów poddanych kontroli, zakres kontrolnych kompetencji Najwyższej Izby Kontroli obejmuje przede wszystkim organy administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Przedmiotem kontroli jest w tym przypadku całokształt działalności podmiotów kontrolowanych. Po drugie do podmiotów podlegających kontroli NIK należą: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, biura Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie wykonywania budżetu, gospodarki finansowej i majątkowej. Po trzecie, na zlecenie Sejmu, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, biur Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Danych Osobowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Właśnie w tym trzecim przypadku, czyli kiedy kontrola prowadzona jest na zlecenie Sejmu, kontrola ta prowadzona jest w pełnym zakresie, czyli tak jak jednostek państwowych. Kontrolą objęty jest wtedy całokształt działalności. Właśnie tutaj możemy umiejscowić kontrolę prawidłowości wykonywania i dostosowywania się do przepisów związanych z przeciwdziałaniem niktynizmowi. Ocena prawna problemu niktynizmu bardzo silnie związana jest ze sposobem oceniania jego szkodliwości. W dzisiejszych czasach coraz bardziej dostrzega się szkodliwy wpływ niktynizmu na pracę i ocenę instytucji publicznych. Mimo to, nadal problematyka niktynizmu uważana jest za mało ważną, a organy kontrolne zwykle nie interesują się w praktyce tym zagadnieniem, koncentrując się głównie na kwestiach finansowych. Jednak zgodnie z tendencjami światowymi, możemy przewidzieć

³²² J. Jagielski: Kontrola administracji publicznej, Warszawa 1999, str. 97.

³²³ Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

³²⁴ Uchwała Prezydium Sejmu z dnia 29 sierpnia 1995 r. w sprawie nadania Statutu Najwyższej Izbie Kontroli. M.P. 1995.45.510

pewien wzrost znaczenia kryterium przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania niktynizmowi w pracach organów kontrolnych. Nieprzestrzeganie obietnic rzucenia nałogu nikotynowego może w dzisiejszych czasach mieć znaczenie polityczne, świadczyć o słabości danej osoby jak i o wielkiej sile uzależniającej wyrobów tytoniowych. Kompleksowa kontrola prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli może również dotyczyć sposobu traktowania klientów urzędów i rozwiązywania kwestii narażania ich na dym tytoniowy, jednak faktycznie nadal te kwestie nie są zwykle poruszane w trakcie kontroli NIK.

Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż państwowe i samorządowe, ale tylko w zakresie, w jakim jednostki te wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz w jakim wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Możemy zauważyć, że problematyka przeciwdziałania niktynizmowi tylko pośrednio zalicza się do tego zakresu kontroli. Wykorzystanie funduszy przeznaczonych na przeciwdziałanie niktynizmowi czy też prowadzenie kampanii informacyjnych i innych działań mających na celu odpowiednie rozwiązanie kwestii związanych z niktynizmem mieszczą się właśnie w zakresie wykorzystywania środków państwowych lub komunalnych.

Podmioty niepubliczne podlegają kontroli NIK w szczególności w zakresie wykonywania zadań zleconych lub też powierzonych przez państwo, w zakresie wykonywania zamówień publicznych na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego, działania z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystania z mienia państwowego lub samorządowego, korzystania z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych m.in. przez państwo i samorząd terytorialny jak też m.in. wykonywania zadań ze sfery powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Przeciwdziałanie niktynizmowi łączy się właśnie z kwestiami związanymi ze sferą powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Nieprzestrzeganie regulacji dotyczących bezpłatnego leczenia uzależnienia od niktynizmu należy do zagadnień, które mogą podlegać tutaj kontroli NIK. Możemy zwrócić uwagę, że jednak podstawowym aspektem badanym przez kontrole NIK są w tym zakresie kwestie finansowe.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli prowadzona jest przy zastosowaniu różnych kryteriów, w zależności od rodzaju podmiotu, którego ta kontrola dotyczy. Odnosnie podmiotów o charakterze państwowym kontrola wykonywana jest z punktu widzenia legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W stosunku do samorządu znajdują zastosowanie kryteria legalności, gospodarności i rzetelności. Jednostki publiczne mogą być poddane kontroli z punktu widzenia legalności i gospodarności. Kwestie związane z przeciwdziałaniem niktynizmowi mogą być ujęte zarówno w kontrolach planowych, jak i w kontrolach doraźnych.

Celem kontroli jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie jak i dokonanie oceny działalności kontrolowanej jednostki przy wykorzystaniu odpowiednich kryteriów. Postępowanie kontrole prowadzone jest w siedzibie jednostki kontrolowanej w czasie wykonywania jej zadań, a jeżeli wymaga tego dobro kontroli, także w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy. Z punktu widzenia kontroli obejmującej swym zakresem problematykę przeciwdziałania niktynizmowi jako zasadę możemy przyjąć prowadzenie kontroli na miejscu, czyli właśnie w siedzibie jednostki kontrolowanej. Specyfika przeciwdziałania

nikotynizmowi praktycznie wyklucza realizowanie kontroli w siedzibie jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, czyli w departamentach i delegaturach.

Kontrolę przeprowadzają pracownicy NIK, zwani kontrolerami, przy czym w zależności od zakresu kontroli oraz skali działalności jednostki kontrolowanej w kontroli może brać udział jeden lub więcej kontrolerów. W niektórych przypadkach kontroler może być wyłączony z udziału w postępowaniu kontrolnym. Odnośnie problematyki przeciwdziałania nikotynizmowi może zachodzić przede wszystkim pytanie o uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności kontrolera. Jak zauważyliśmy, stosunek wobec regulacji problemu przeciwdziałania nikotynizmowi najczęściej przebiega na osi palący-niepalący. Wobec tego trudno jednoznacznie wskazać na znaczenie pojęcia „bezstronność” w przypadku oceny tej cechy danej osoby. Jednak najrozsądniejsze jest sięgnięcie do kryterium legalności. Kontroler palący, uzależniony od nikotynizmu, w przypadku żywienia szacunku wobec instytucji państwa prawa jest zdolny do właściwej oceny przestrzegania realizacji przepisów dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi. Osoba niepaląca z drugiej strony, będąca kontrolerem, jest w stanie bezstronnie ocenić legalność rozwiązań dotyczących stref wolnych od dymu tytoniowego nawet jeśli sama nie czuje konieczności ani potrzeby zapalenia papierosa. Można tutaj zaproponować jednak dwuosobowy, mieszany skład zespołu kontrolerów oceniających rozwiązania związane z realizacją przepisów dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi. Dialog osoby palącej (palącej w ogóle, oczywiście nie w trakcie czynności kontrolnych) i osoby niepalącej w ramach zespołu kontrolnego wydaje się być optymalnym rozwiązaniem, wykazującym wszystkie zalety i wady właściwe dla pracy organów kolegialnych, znanych z teoretycznych opracowań problematyki administracyjnej³²⁵.

Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli wyposażeni są w dosyć szerokie uprawnienia, pozwalające im skutecznie przeprowadzać czynności kontrolne i formułować oceny³²⁶. Mają oni prawo m.in. do wstępu do wszystkich obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych, co ma wielkie znaczenie dla właściwej oceny zjawiska tzw. „dzikich palarni” czyli miejsc leżących w strefie wolnej od dymu tytoniowego, jednak przez osoby palące i wiele niepalących przebywających w tej strefie, tolerowanych jako miejsca, gdzie można palić papierosy. Zwrócić należy uwagę, że jednak „dzikie palarnie” często nie są ustanawiane na zasadzie porozumienia, przez co osoby niepalące muszą wdychać dym tytoniowy. Właściwe rozwiązanie w konkretnych przypadkach kwestii umiejscowienia stref wolnych od dymu tytoniowego i miejsc wydzielonych do palenia tytoniu jest ściśle związane z poziomem kultury społeczeństwa, poziomem szacunku do państwa i stopniem legalizmu rozumianego tutaj jako przestrzeganie przepisów, oznaczeń i umów przez obywateli. Nalóg tytoniowy jest niejednokrotnie silniejszy niż szacunek wobec przepisów, dodatkowo działa tutaj presja społeczna grupy osób palących, przez co jednostka, która sama nie paliłaby papierosów w miejscach niedozwolonych robi to widząc podobne zachowanie przyjaciół i znajomych palaczy. Kontrola powinna w związku z tym wziąć pod uwagę realność przestrzegania przepisów, szczególnie w przypadku, kiedy możliwe jest łatwe osiągnięcie zgody poprzez odpowiednie urządzenie systemu przerw w pracy oraz dostępności do miejsc, gdzie wolno palić tytoń. Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do swobodnego poruszania się na terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki jak i przeprowadzania oględzin obiektów. Palenie tytoniu niejednokrotnie ma

³²⁵ J. Starościk: op. cit., str. 115.

³²⁶ J. Jagielski: op. cit., str. 121.

miejsce w toaletach, co stanowi dodatkową trudność i powoduje pewną niezręczność przeprowadzanych w tych miejscach kontroli. Jednak niewłaściwym byłoby ograniczenie się wyłącznie do wzywania i przesłuchiwanie świadków czy też do żądania od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania wyjaśnień. Zwolywanie narad z pracownikami jednostek kontrolowanych należy jak najbardziej do działań mogących zbudować zgodę wobec właściwych rozwiązań umiejscowienia miejsc, gdzie wolno palić tytoń, zgodę powodująca faktyczne przestrzeganie ustaleń, co jest wielkim i często występującym problemem w zakresie przeciwdziałania nikotynizmowi. Jednak narady i wezwania pracowników nie wystarczą, potrzebna jest kontrola faktyczna przeprowadzana przez samych kontrolerów. Niedocenianą i lekceważoną kwestią jest zapewnienie odpowiedniej kontroli przestrzegania przepisów dotyczących palenia tytoniu w toaletach. W wielu krajach korzystanie z toalet jest ograniczone pod względem płci, czyli jak wiadomo, często część toalet jest przeznaczona dla kobiet, a część dla mężczyzn. Od tych zasad występują jednak zwyczajowo regulowane wyjątki. Małe dzieci zwykle korzystają z toalet właściwych dla płci opiekuna. Poza tym osoby sprząające toalety mają wstęp do toalet przeznaczonych dla obu płci, jednak zwykle dzieje się to w godzinach wolnych od pracy. Jednak zdarzały się przypadki palenia tytoniu w toaletach właśnie przez osoby sprząające, niezależnie od płci. Ustalenie stanu faktycznego dokonywane jest przez kontrolera na podstawie zebranych dowodów. Dowodami są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Dowodami takimi odnośnie spraw dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi mogą być na przykład niedopałki papierosów. Zeznania świadków i opinie biegłych również muszą wystarczyć w przypadku oceny występowania dymu tytoniowego w miejscach niedozwolonych. Zabezpieczenie dymu tytoniowego jest w dzisiejszych czasach praktycznie niemożliwe. Całościowej ocenie sytuacji w przypadkach kontroli przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi mogą służyć wyjaśnienia i oświadczenia. Złożenie zażądanych przez kontrolera wyjaśnień jest obowiązkowe, a wyjątki od tego obowiązku są nieliczne. O ile wyjaśnienia dotyczą wyłącznie pracowników podmiotu kontrolowanego, o tyle oświadczenia mogą dotyczyć każdej osoby mającej coś do powiedzenia w sprawie. Kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeśli ma ono związek z przedmiotem kontroli³²⁷.

W trakcie kontroli kontroler ma obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. Faktycznie niestety nie jest doceniane zagrożenie powodowane przez palenie tytoniu. Ma to miejsce ze względu na długotrwałość procesów niszczących zdrowie i życie osób palących. Kierownik kontrolowanej jednostki ma obowiązek niezwłocznie poinformować kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających zagrożeniu. Jeśli kontroler uzna, że działania te są niewystarczające, powiadamia o stwierdzonych zagrożeniach kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy.

Uznanie administracyjne, z jakim mamy tutaj do czynienia, z jednej strony powoduje zależność wyników kontroli od osobistych preferencji dotyczących palenia tytoniu osoby kontrolującej, z drugiej strony umożliwia odwoływanie się do rozsądku kontrolera i uniknięcie przesadnie sztywnych regulacji. Należy zauważyć, że prawdopodobnie jednak

³²⁷ Ibidem, str. 123.

konieczne będzie uszczegółowienie przepisów dotyczących wymagań stawianych kontroli przeciwdziałania nikotynizmowi.

Końcowym etapem postępowania kontrolnego jest sformułowanie wyników kontroli. Wyniki te przedstawiane są przez kontrolera lub kontrolerów w protokole kontroli³²⁸. Protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym również opis ustalonych nieprawidłowości, przy uwzględnieniu przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych. Protokół kontroli podpisany jest przez kontrolera oraz kierownika jednostki kontrolowanej. W razie nieobecności kierownika jednostki kontrolowanej protokół podpisany jest przez osobę pełniącą obowiązki kierownika. Protokół kontroli może być podpisany przez kierownika bez zastrzeżeń lub z zastrzeżeniami. Dodatkowo kierownik jednostki kontrolowanej może odmówić złożenia podpisu pod protokołem. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje jednak prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu, zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia należy zgłosić w ciągu 14 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. W razie zgłoszenia takich zastrzeżeń kontroler ma obowiązek przeanalizować te zastrzeżenia i jeśli to konieczne, podjąć dodatkowe czynności kontrolne.

Jeżeli kontroler stwierdza zasadność zastrzeżeń, ma on obowiązek uzupełnić lub zmienić protokół. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń kontroler przekazuje swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Po otrzymaniu stanowiska kontrolera kierownik jednostki kontrolowanej może w terminie 7 dni zgłosić na piśmie zastrzeżenia i przekazać je dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK. Dyrektor ten przekazuje wtedy zastrzeżenia do rozpatrzenia komisji odwoławczej. Komisja ta nie jest organem niezawisłym, jest częścią Najwyższej Izby Kontroli. Jednak wydaje się, że takie rozwiązanie jest wystarczające, sprzyja zapewnieniu sprawności pracy NIK³²⁹.

Na zakończenie należy dodać, że problemami przeciwdziałania nikotynizmowi w ramach kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli zajmuje się Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej. Do właściwości tego departamentu należy w szczególności przeprowadzanie postępowania kontrolnego w zakresie opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia, nadzoru sanitarno - epidemiologicznego, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego jak i rehabilitacji leczniczej i lecznictwa uzdrowiskowego jak też kultury fizycznej, sportu, turystyki i wypoczynku³³⁰.

5.4 Państwowa Inspekcja Sanitarna

Państwowa Inspekcja Sanitarna powołana jest do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Komisja Fundacji Zdrowia definiuje termin „zdrowie publiczne” jako zorganizowany wysiłek społeczeństwa w celu ochrony, promowania i przywracania zdrowia ludzi³³¹. Programy, świadczenia i instytucje związane ze zdrowiem publicznym są

³²⁸ Ibidem, str. 124.

³²⁹ Ibidem, str. 125.

³³⁰ E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński: Komentarz do Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Warszawa 2000, str. 416.

³³¹ A. Trybusz: Rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zdrowiu publicznym, [w:] Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce, Łódź 2004, str. 253.

ukierunkowane na zapobieganie chorobom oraz na potrzeby zdrowotne populacji jako całości.

Państwowa Inspekcja Sanitarna zajmuje się między innymi zapobiegawczym i bieżącym nadzorem sanitarnym oraz realizuje zadania z zakresu zdrowia publicznego. Wydaje także – co należy podkreślić – opinie co do zgodności przedsięwzięć i inwestycji z warunkami sanitarnymi obowiązującymi w Unii Europejskiej. Opinie te spełniają bardzo ważną rolę w polityce informacyjnej państwa dotyczącej m.in. jakości warunków pracy czy też warunków sanitarnych budynków administracji publicznej. PIS kontroluje także przestrzeganie przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy.

Wykonując kontrolę, Inspektor Sanitarny ma prawo wstępu do zakładu pracy o każdej porze dnia i nocy. Może żądać on pisemnych lub ustnych informacji, wzywać i przesłuchiwać osoby mogące udzielić potrzebnych informacji na tematy związane z jakością przestrzegania wymogów sanitarnych jak i wszelkie inne niezbędne do odpowiedniego przeprowadzenia kontroli. Inspektor Sanitarny jest także uprawniony do żądania okazania dokumentów i danych potrzebnych do przeprowadzenia kontroli oraz do pobierania próbek do badań laboratoryjnych. Ma też prawo wstępu do mieszkań, w których prowadzona jest lub będzie prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa. Zalecenia, uwagi i wnioski z kontroli wpisuje do książki kontroli sanitarnej, którą musi posiadać każdy zakład pracy. Główny Inspektor Sanitarny może osobie posiadającej wymagane kwalifikacje nadać uprawnienia rzeczoznawcy do spraw sanitarno-higienicznych do opiniowania w imieniu inspektora sanitarnego dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych³³².

W przypadku naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych Inspektor Sanitarny nakazuje usunięcie w ustalonym terminie wszystkich uchybień, a jeśli naruszenie to spowodowało zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, wydana zostaje decyzja o unieruchomieniu zakładu pracy - w zależności od sytuacji - poprzez zamknięcie obiektu czy też np. wycofanie z obrotu środka spożywczego.

Inspektor Sanitarny ma prawo sprzeciwić się np. wprowadzeniu nowej technologii, jeśli w jej wyniku mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia. Producenci wyrobów tytoniowych wielokrotnie udoskonalali produkty tytoniowe pod względem ich zdolności wielokrotnego przyciągania uzależnionych klientów właśnie poprzez stosowanie substancji szkodliwych. Jednak traktowanie wprowadzania przez producentów tytoniu maszyn służących do wytwarzania papierosów nie jest rozumiane tutaj jako wprowadzanie technologii szkodliwej, mimo że właśnie takie technologie zwiększają łatwość produkcji wyrobów tytoniowych, przez co faktycznie zwiększają – poprzez umożliwienie dokonania obniżki cen – dostępność wyrobów tytoniowych. Mimo to nie wydaje się uzasadnione, a przynajmniej nie jest stosowane takie ograniczanie swobody działalności gospodarczej. Inspektor Sanitarny jest uprawniony do zabezpieczania pomieszczeń i środków, które mogą negatywnie wpływać na zdrowie ludzi. Karą za naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych jest grzywna nałożona przez Państwowego Inspektora Sanitarnego w postaci mandatu.

Państwowa Inspekcja Sanitarna nadzoruje stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach pracy. Do kontrolowanych przez PIS obowiązków pracodawcy, który to właśnie odpowiada za stan bezpieczeństwa i higieny pracy, należą m.in. informowanie pracowników

³³² M. Dercz, H. Izdebski: Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa, Warszawa - Poznań 2001, str. 100.

o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami, stosowanie środków zapobiegających chorobom zawodowym i innym chorobom związanym z wykonywaną pracą, przeprowadzanie na własny koszt badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, rejestrowanie i przechowywanie wyników tych badań i pomiarów oraz udostępnianie ich pracownikom, nie dopuszczanie do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. Dodatkowo, w razie stwierdzenia u pracownika objawów choroby zawodowej pracodawca ma obowiązek - na podstawie orzeczenia lekarskiego - (w terminie i na czas określony w tym orzeczeniu) przenieść pracownika do innej pracy, nie narażającej go na działanie czynnika, który wywołał te objawy. W razie rozpoznania u pracownika choroby zawodowej pracodawca ma obowiązek ustalić przyczyny powstania tej choroby oraz rozmiar zagrożenia nią w porozumieniu z Państwową Inspekcją Sanitarną, przystąpić do usunięcia czynników powodujących powstanie choroby zawodowej oraz zapewnić realizację zaleceń lekarskich. Pracodawca zobowiązany jest również do prowadzenia rejestru zachorowań na choroby zawodowe i podejrzeń o takie choroby, systematycznego analizowania przyczyn wypadków przy pracy, chorób zawodowych i stosowanie właściwych środków zapobiegawczych, nieodpłatnego dostarczania pracownikom środków ochrony indywidualnej, zabezpieczających przed szkodliwymi dla zdrowia czynnikami występującymi w środowisku pracy i informowanie o sposobach posługiwania się tymi środkami. Jednak wymagania powyższe nie są przez pracodawców wiązane z problemem nikotynizmu. Prawdopodobnie nikotynizm w przyszłości będzie dużo poważniej oceniany przez pracodawców, na co wskazują tendencje rozwoju sytuacji w USA czy w Niemczech. Nikotynizm jest poważnym zagrożeniem tak poprzez czynne, jak i bierne palenie.

Państwowa Inspekcja Sanitarna sprawuje nadzór nad warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia, a także higieny: środowiska, pracy w firmach, higieny radiacyjnej, procesów nauczania i wychowania, wypoczynku i rekreacji. Z Państwową Inspekcją Sanitarną należy uzgadniać m.in. projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, do zadań Inspekcji należy także m.in. ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych. Odpowiednie sposoby urządzenia stref wolnych od dymu tytoniowego są bardzo ważnym kryterium, jakimi powinna kierować się Inspekcja. Bez zezwalającej decyzji inspektora PIS niemożliwe jest legalne rozpoczęcie budowy (jeśli przepisy tego wymagają) lub zmiana sposobu użytkowania obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznej, a także wprowadzenie nowych materiałów i procesów technologicznych przed ich zastosowaniem w produkcji lub w budownictwie. Najczęściej problem nikotynizmu przejawia się w wymienionym zakresie właśnie jako konieczność zapewnienia miejsc, gdzie wolno palić tytoń, lub też mówiąc inaczej, faktyczna regulacja problematyki strefy wolnej od dymu tytoniowego.

Problem nikotynizmu nie dotyczy wyłącznie dużych zakładów pracy. Inspektor sanitarny ma także prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a za taki przecież możemy z pewnością uznać problem nikotynizmu, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa.

W razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, inspektor PIS nakazuje usunięcie stwierdzonych uchybień. Jeżeli stwierdzi stan bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, nakazuje unieruchomienie zakładu pracy lub jego części

(stanowiska pracy, maszyny lub innego urządzenia), zamknięcie obiektu użyteczności publicznej, wyłączenie z eksploatacji środka transportu, wycofanie z obrotu środka spożywczego, przedmiotu użytku, materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, kosmetyku lub innego wyrobu mogącego mieć wpływ na zdrowie ludzi. Decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

Ponadto inspektorowi PIS przysługuje prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, wprowadzeniu nowych technologii lub zmian w technologii, jak też dopuszczeniu do obrotu materiałów stosowanych w budownictwie lub innych wyrobów jeżeli w trakcie kontroli stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia obowiązujących wymagań higienicznych i zdrowotnych zostało zagrożone życie lub zdrowie ludzi. Skutkiem zgłoszenia sprzeciwu jest wstrzymanie kwestionowanych działań, do czasu wydania decyzji przez inspektora PIS wyższego stopnia. Najczęściej jednak problem nikotynizmu nie zostaje na tym etapie rozwiązany właściwie. Wymogi dotyczące odpowiedniej wentylacji muszą być odpowiednio przestrzegane, jednak zwykle nie zauważa się problematyki palenia tytoniu, zwracając uwagę na czynniki zagrażające życiu ludzkiemu w sposób szybszy. Palenie tytoniu nie jest jeszcze powszechnie uważane za niedopuszczalne w miejscu pracy. Niejednokrotnie pracodawcy zapewniając o przestrzeganiu wymogów dotyczących organizacji stref wolnych od dymu tytoniowego faktycznie mają na uwadze wyłącznie niewielką uciążliwość palenia dla pracowników, lub też zgodę pracowników na palenie w określonych obszarach miejsca pracy. Z pewnością należy zwrócić większą uwagę na tę stronę kwestii nikotynizmu.

W przypadku stwierdzenia, że stan kontrolowanych obiektów zagraża zdrowiu lub życiu ludzi, inspektorowi PIS przysługuje prawo zabezpieczenia pomieszczeń, środków transportu, maszyn i innych urządzeń, środków spożywczych, przedmiotów użytku, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, kosmetyków czy też innych wyrobów. O ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do postępowania zabezpieczającego stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Każdorazowe stwierdzenie uchybień mogących mieć wpływ na zdrowie lub życie ludzi oznacza obowiązek poinformowania kierownictwa kontrolowanej jednostki albo organu powołanego do nadzoru nad tą jednostką. Adresat do którego skierowano zawiadomienie jest zobowiązany w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia powiadomić inspektora o podjętych i wykonanych czynnościach naprawczych. Obowiązek ten wynika z art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Palenie tytoniu jest z pewnością zagrożeniem zdrowia nie tylko dla osoby palącej czynnie, ale i dla osób przebywających w jej otoczeniu. O stanie zagrożenia zdrowia lub życia ludzi decyduje inspektor PIS, dlatego w tym przypadku wymagane jest wykształcenie lekarskie inspektora. Inspektor powinien być lekarzem albo posiadać inne wyższe wykształcenie i uzyskać specjalizację z dziedziny medycyny.

Każdy zakład pracy jest obowiązany posiadać książkę kontroli sanitarnej. Obowiązek ten wynika z par. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie książki kontroli sanitarnej. W przypadku gdy zakład ma działy lub oddziały, każda z tych jednostek powinna prowadzić oddzielną książkę kontroli sanitarnej. Książkę należy okazywać inspektorom na każde żądanie. Inspektor wpisuje do książki następujące dane: – swoje imię, nazwisko i stanowisko służbowe, datę i godzinę

kontroli, stwierdzone naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, wydane doraźne zalecenia, uwagi i wnioski oraz terminy ich wykonania i podpis. Pod podpisem inspektora podpisuje się kierownik zakładu pracy lub upoważniona przez niego osoba. Zaznaczyć należy, że wpis w książce nie może zastąpić sporządzenia protokołu kontroli, jeżeli stwierdzone naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych uzasadnia wydanie decyzji administracyjnej lub wszczęcie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wzmiankę o sporządzeniu protokołu umieszcza się w książce kontroli sanitarnej. Nie później niż w ciągu 3 dni od daty wyznaczonego terminu kierownik kontrolowanej jednostki powinien zawiadomić inspektora PIS o usunięciu stwierdzonych w toku kontroli uchybień.

Przedsiębiorca, u którego przeprowadzana jest urzędowa kontrola żywności, może w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu protokołu kontroli zgłosić zastrzeżenia do ustaleń stanu faktycznego. W takim przypadku organ kontrolujący dokonuje w terminie 7 dni analizy zgłoszonych uwag i ewentualnie podejmuje dodatkowe czynności kontrolne. W przypadku stwierdzenia zasadności wniesionych zastrzeżeń, w protokole dokonywane są odpowiednie zmiany. Protokół z wprowadzonymi zmianami wymaga ponownego podpisania. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części organ kontrolujący przekazuje bezzwłocznie na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej są uprawnione do pobierania próbek i przeprowadzania określonych badań laboratoryjnych. Badania realizowane są w laboratoriach akredytowanych (laboratoria PIS oraz laboratoria referencyjne), które spełniają kryteria określone normą PN-EN ISO/IEC 17 025 z lutego 2001 r., czyli „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorujących”.

Państwowa Inspekcja Sanitarna również podejmuje działania prozdrowotne wprost związane z tematyką antytytoniową. Pracownicy pionu oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia PIS prowadzą akcje edukacyjno-informacyjne dla szerokiego kręgu odbiorców, organizują konkursy plastyczne i konkursy wiedzy dla uczniów, przekazują materiały oświatowe, przygotowują wystawy dotyczące przeciwdziałania nikotynizmowi i szkodliwości palenia tytoniu, redagują artykuły do mediów oraz organizują różnego rodzaju akcje plenerowe związane z tym tematem zachęcając do udziału w nich organizacje społeczne.

Ponadto działa Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Inspekcja ta wykonuje zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zakładach opieki zdrowotnej tworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz w jednostkach organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu³³³. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³³⁴, inspektorzy PIS są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 109-117 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń³³⁵; art. 13 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 9 listopada

³³³ Art. 20 Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575.

³³⁴ Dz.U. Nr 174, poz. 1425.

³³⁵ Dz.U. Nr 12, poz. 114 ze zm.

1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych³³⁶. Upoważnienia do nakładania takich grzywien w drodze mandatu karnego dla inspektorów wydaje i ich rejestr prowadzi Główny Inspektor Sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Pola aktywności Państwowej Inspekcji Sanitarnej ulegają poszerzeniu w związku z dostrzeganiem nowych potrzeb w zakresie ochrony i promocji zdrowia³³⁷. Do wykonywania zadań służą Państwowej Inspekcji Sanitarnej odpowiednie kadry. W 16 wojewódzkich, 317 powiatowych i 5 portowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych zatrudnionych jest ponad 20 000 pracowników. Od kilku lat realizowane jest wiele przekształceń w strukturze Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Celem tych zmian jest stworzenie warunków do realizowania przez Inspekcję jej zadań w nowych, zmieniających się realiach.

Działalność pionu higieny pracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej obejmuje kontrolę wdrażania przez podmioty gospodarcze obowiązków wynikających z ustaw i ich aktów wykonawczych w zakresie m.in. wykonywania przez pracodawców badań i pomiarów czynników szkodliwych, ocenę ryzyka zawodowego, zwłaszcza związanego z występowaniem w środowisku pracy czynników chemicznych i fizycznych, podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia ich szkodliwego wpływu na stan zdrowia zatrudnionych, ochronę zdrowia zatrudnionych w narażeniu na czynniki rakotwórcze i weryfikację narażenia na te czynniki, ocenę realizacji obowiązkowej opieki zdrowotnej nad pracownikami (co dotyczy również profilaktyki), ocenę sytuacji w zakresie chorób zawodowych oraz podejmowanie działań profilaktycznych zapobiegających powstawaniu kolejnych zachorowań, szczególnie tam, gdzie Państwowa Inspekcja Pracy stwierdziła chorobę zawodową³³⁸.

Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje jak też i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, jak też popularyzowania metod zapobiegania chorobom. Państwowa Inspekcja Sanitarna pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia, udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk na zdrowie ludzi, jak również ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazu, zakłady opieki zdrowotnej oraz inne instytucje i organizacje³³⁹. Celem działalności oświatowo-zdrowotnej oraz w zakresie promocji zdrowia jest osiągnięcie pożądaných standardów zdrowia zbiorowości w wymiarze makrospołecznym, lokalnym jak i środowiskowym. Działalność ta prowadzona jest przez PIS we współdziałaniu z naukowcami, przedsiębiorstwami, zakładami opieki zdrowotnej, szkołami, środkami masowego przekazu, organizacjami pozarządowymi, z udziałem społeczeństwa³⁴⁰. W ostatnich latach zwiększony nacisk kładziony jest właśnie na profilaktykę i promocję

³³⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770 oraz z 1999 r. Nr 96, poz. 1107.

³³⁷ A. Trybusz: op. cit., str. 254.

³³⁸ Ibidem, str. 260.

³³⁹ M. Dercz, H. Izdebski: Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa, Warszawa - Poznań 2001, str. 91.

³⁴⁰ A. Trybusz: op. cit., str. 263.

zdrowia. Działalność oświatowo-zdrowotna jest we współczesnym świecie jednym z ważniejszych obszarów aktywności rządów państw w celu podnoszenia poziomu zdrowia społeczeństwa jak i poprawy jakości życia.

5.5 Państwowa Inspekcja Pracy

Państwowa Inspekcja Pracy, zgodnie z ustawą z 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy³⁴¹, podlega Sejmowi, a nadzór nad jej działaniami sprawuje Rada Ochrony Pracy. W skład Rady wchodzi: Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy oraz inspektorzy pracy działający w ramach terytorialnej właściwości. Głównego Inspektora Pracy powołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy. Organy PIP powstały w celu wykonywania kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, w tym przepisów dotyczących przeciwdziałaniu nikotynizmowi od strony bezpieczeństwa i higieny pracy³⁴². PIP obejmuje swoim zakresem działania wykonywanie kontroli dotyczących przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy przy projektowaniu budowy, przebudowy i modernizacji zakładów pracy oraz składników stanowiących ich wyposażenie. Właściwe rozmieszczenie stref wolnych od dymu tytoniowego i miejsc wydzielonych do palenia tytoniu jest możliwe przy zapewnieniu przestrzegania dotyczących tego zagadnienia przepisów oraz realistyczne planowanie architektoniczne budynków. PIP analizuje również przyczyny chorób zawodowych oraz kontroluje środki zapobiegające tym chorobom. Jak wiadomo, Irlandia właśnie ze względu na zapewnienie pracownikom dostatecznej ochrony przed dymem tytoniowym gruntownie przebudowała swój system regulacji stref wolnych od dymu tytoniowego. Choroby związane z przebywaniem w środowisku pracy pełnym dymu tytoniowego leżą w kręgu zainteresowań i kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Należy przewidywać, że problematyka przeciwdziałania nikotynizmowi będzie leżeć w centrum uwagi Państwowej Inspekcji Pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy opiniuje projekty aktów normatywnych z zakresu prawa pracy oraz inicjuje przedsięwzięcia i prace badawcze w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Państwowa Inspekcja Pracy jest organem państwowej kontroli specjalnej. Kontrolą PIP objęci są wszyscy pracodawcy oraz inne podmioty, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne. PIP prowadzi również działalność o charakterze niewładczym, takie jak szkolenia i seminaria dla inspektorów pracy³⁴³.

Inspektorzy pracy uprawnieni są do przeprowadzania czynności kontrolnych bez uprzedzenia, o każdej porze dnia i nocy. Inspektorzy mają prawo przeprowadzać kontrole po okazaniu jedynie legitymacji służbowej, bez potrzeby uzyskiwania przepustek czy też delegacji. W razie uzasadnionej potrzeby oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa kontrolującym, Policja jest zobowiązana do udzielenia stosownej pomocy, na wniosek właściwego inspektora pracy. Kontrole mogą być przeprowadzane w ramach prowadzonej na co dzień działalności kontrolnej i nadzorczej, jak i w związku z realizacją tematów wyznaczanych przez Głównego Inspektora Pracy. Do tematów takich należeć może również przeciwdziałanie nikotynizmowi. Główny Inspektor Pracy wyznacza tematy kontroli na podstawie wystąpień Rady Ochrony Pracy, parlamentarzystów czy też analiz skarg i udzielonych porad prawnych i technicznych. Wiele kontroli przeprowadzanych jest w wyniku

³⁴¹ t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.

³⁴² T. Stręk: Państwowa Inspekcja Pracy, Kraków 1998, str. 27.

³⁴³ E. Ura, Ed. Ura: Prawo administracyjne, Warszawa 2004, str. 258.

skarg pracowników. Skarga może być wniesiona ustnie lub pisemnie w każdej jednostce organizacyjnej Państwowej Inspekcji Pracy. Pracownicy składający skargę mają możliwość zastrzec nieujawnianie swego nazwiska i adresu, jednak skargi anonimowe są uwzględniane tylko wtedy, gdy przemawia za tym ważny interes społeczny i kiedy zadecyduje tak zastępca okręgowego inspektora pracy³⁴⁴.

Czynności wyjaśniających w sprawie skargi, w tym skargi związanej z łamaniem norm dotyczących palenia tytoniu, dokonuje się przez kontrolę pracodawcy, zbieranie dowodów, informacji i wyjaśnień. Skarga taka powinna być rozpatrzona w terminie 14 dni w przypadku skarg niewymagających postępowania wyjaśniającego, a kiedy konieczne jest przeprowadzenie takiego postępowania, termin rozpatrzenia skargi wynosi miesiąc. Kontrola ta polega na badaniu zgodności pomiędzy stanem faktycznym a stanem określonym w przepisach prawa pracy. Kontrola polega również na przekazywaniu właściwym podmiotom informacji i uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach³⁴⁵. Przed podjęciem czynności kontrolnych inspektor pracy zgłasza swoją obecność pracodawcy. Jednak kiedy inspektor uzna, że zawiadomienie może mieć wpływ na obiektywny wynik kontroli, inspektor działa bez takiego zawiadomienia. O rozpoczęciu kontroli inspektor pracy zwykle informuje również pracowników, w celu zbierania ewentualnych skarg i uwag. Czynności kontrolne polegają przede wszystkim na oględzinach stanowisk pracy, przesłuchiwanie świadków, żądaniu od pracowników lub byłych pracowników kontrolowanego pracodawcy udzielania informacji, ocenie okoliczności i przyczyn chorób zawodowych, ocenie stopnia realizacji obowiązków z zakresu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Inspektor pracy może w trakcie kontroli zapoznawać się z dokumentami kontroli wykonywanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną, Państwową Straż Pożarną i inne podmioty. Inspektor pracy, przeprowadzając kontrolę pod kątem przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, może żądać przedstawienia wyników pomiarów czynników środowiska pracy, w tym zapylenia i jakości powietrza. Wszystkie ustalenia dokonane podczas kontroli inspektor pracy umieszcza w protokole kontroli³⁴⁶. Zapewnienie odpowiedniej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy należy do ważnych elementów kontroli w zakresie przeciwdziałania nikotynizmowi.

5.6 Inspekcja Handlowa

Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Kontrola ta może zarówno obejmować wprowadzane do obrotu wyroby tytoniowe, jak również ochronę praw konsumentów używających te produkty. Przeciwdziałanie nikotynizmowi odbywa się w wielu krajach między innymi właśnie poprzez kontrolę jakości i właściwości wprowadzonych na rynek wyrobów tytoniowych. W związku z prowadzeniem kontroli przez Inspekcję Handlową należy zdefiniować kilka pojęć. Zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej³⁴⁷, przez pojęcie produktu należy rozumieć dostarczaną przez

³⁴⁴ A. Jasińska: Państwowa Inspekcja Pracy - zakres i sposób działania, Warszawa 1999, str. 48.

³⁴⁵ Ibidem, str. 49.

³⁴⁶ Ibidem, str. 51.

³⁴⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.

przedsiębiorcę, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, rzecz ruchomą przeznaczoną do użytku konsumentów lub nadającą się do takiego użytku. Wyroby tytoniowe to zarówno papierosy, jak też i cygara, cygaretki, tytoń czy inne podobne produkty. Przez pojęcie jakości należy rozumieć ogół właściwości produktów lub usług, które wiążą się z ich zdolnością do zaspokajania stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb konsumenta. Pojęcie kontroli zostało zdefiniowane w ustawie o Inspekcji Handlowej jako zespół czynności wykonywanych w toku postępowania kontrolnego w celu realizacji zadań i kompetencji określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych. Przez pojęcie zabezpieczenia, zgodnie z ustawą należy rozumieć czynności wykonywane w celu zachowania w niezmienionym stanie rzeczy lub dokumentów objętych kontrolą albo w celu zabezpieczenia nienaruszalności pomieszczeń kontrolowanego i środków przewozowych. Za inspektora uważany jest pracownik Inspekcji upoważniony do przeprowadzenia kontroli.

Do zadań Inspekcji Handlowej należy m.in. kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług, brak rzetelności często zarzucany jest producentom wyrobów tytoniowych w związku z ukrywaniem zawartości substancji uzależniających w wyrobach tytoniowych; kontrola produktów wprowadzonych do obrotu w zakresie zgodności z zasadniczymi wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych z wyłączeniem produktów podlegających nadzorowi innych właściwych organów; kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu oraz kontrola usług; podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów; organizowanie i prowadzenie stałych polubownych sądów konsumenckich; prowadzenie poradnictwa konsumenckiego. Kontrola ta nie obejmuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych. Organy Inspekcji wykonują swoje zadania na podstawie okresowych planów kontroli, mogą też podejmować kontrole nieplanowane, jeżeli wymaga tego interes konsumentów lub interes gospodarczy państwa. Główny Inspektor może, na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub z własnej inicjatywy, zlecić wojewódzkiemu inspektorowi przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli jest to niezbędne do zbadania zjawisk lub procesów gospodarczych zachodzących na rynku, zgodności produktu z zasadniczymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa określonymi w odrębnych ustawach.

Do zakresu działania Głównego Inspektora należy m.in. organizowanie i koordynowanie kontroli o znaczeniu krajowym; sprawowanie kontroli realizacji przez wojewódzkich inspektorów ich zadań i kompetencji; wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępowania Inspekcji oraz nadzór nad ich realizacją; organizowanie szkolenia inspektorów; opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących problematykę należącą do zakresu działania Inspekcji; dokonywanie dla potrzeb organów administracji rządowej analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów; sygnalizowanie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów potrzeby zmian przepisów prawa regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochrony interesów i praw konsumentów; prowadzenie laboratoriów kontrolno-analitycznych Inspekcji; współpraca z zagranicznymi służbami kontrolnymi o podobnym charakterze.

W toku postępowania kontrolnego inspektor handlowy w szczególności może badać akta, dokumenty, ewidencje i informacje w zakresie objętym kontrolą oraz żądać od

kontrolowanego lub jego przedstawiciela sporządzenia niezbędnych kopii oraz urzędowego tłumaczenia na język polski dokumentów sporządzonych w języku obcym; dokonywać oględzin terenów, obiektów, pomieszczeń, środków przewozowych, produktów i innych rzeczy w zakresie objętym kontrolą; badać przebieg określonych czynności; legitymować osoby w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; żądać od kontrolowanego lub jego przedstawiciela niezwłocznego usunięcia uchybień porządkowych i organizacyjnych; żądać od kontrolowanego oraz jego przedstawiciela udzielenia w wyznaczonym terminie pisemnych i ustnych wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli; przesłuchiwać osoby w charakterze strony, świadka lub biegłego, jeżeli jest to niezbędne dla wyczerpującego wyjaśnienia okoliczności sprawy; zasięgać opinii biegłych, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli; zabezpieczać dowody, produkty, pomieszczenia i środki przewozowe; pobierać nieodpłatnie próbki produktów do badań; sprawdzić rzetelność obsługi poprzez dokonanie zakupu produktu lub usługi.

Jeżeli jest to niezbędne dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wojewódzki inspektor handlowy wydaje, w drodze decyzji, zarządzenie pokontrolne. Kontrolowany jest obowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora, w wyznaczonym terminie, o sposobie wykonania zarządzenia. Jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, wojewódzki inspektor handlowy podejmuje działania mediacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Postępowanie mediacyjne wszczyna się na wniosek konsumenta lub z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu konsumenta. W toku postępowania mediacyjnego wojewódzki inspektor handlowy zapoznaje przedsiębiorcę z roszczeniem konsumenta, przedstawia stronom sporu przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz ewentualne propozycje polubownego zakończenia sporu.

5.7 Służba Celna i Straż Graniczna

Służba Celna³⁴⁸ została utworzona w celu zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej oraz wywozu towarów z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego. Do zadań Służby Celnej należy realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, w tym kontrola przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów. Szczególnie ważne przy ocenianiu wpływu właściwego oddziaływania polityki celnej państwa na problematykę przeciwdziałania nikotynizmowi są kontrola i pobór podatku akcyzowego.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych sprawuje nadzór m.in. w sprawach, w których właściwe są organy celne, kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w organach celnych jak i współpracuje z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi. Minister właściwy do spraw finansów publicznych tworzy i znosi izby celne i urzędy celne oraz określa ich siedziby, uwzględniając kierunki i nasilenie obrotu towarowego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych tworzy także jednostki

³⁴⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641.

organizacyjne Służby Celnej, w tym Centralne Laboratorium Celne oraz ośrodki szkoleniowe.

Do zadań dyrektora izby celnej należy m.in. realizacja polityki celnej państwa oraz realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w podległych jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, zaś do zadań naczelnika urzędu celnego należy m.in. dokonywanie wymiaru i poboru podatku akcyzowego jak i sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej. Dyrektorzy izb celnych wykonują zadania przy pomocy podległych urzędów oraz za pośrednictwem naczelników urzędów celnych. Organy administracji publicznej oraz inne państwowe i gminne, powiatowe oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać i nieodpłatnie udzielać organom celnym pomocy technicznej przy wykonywaniu ich zadań.

Organ celny może wykonywać wszelkie czynności kontroli celnej, które uzna za stosowne według przepisów prawa celnego, w każdym miejscu znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub - jeżeli umowy międzynarodowe tak stanowią - poza nim. Organ celny może w każdym czasie podejmować czynności z zakresu kontroli celnej wobec towaru znajdującego się na terytorium kraju w celu ustalenia, czy towar został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty Europejskiej zgodnie z przepisami prawa. Organy celne mogą zbierać i wykorzystywać w celu realizacji ustawowych zadań informacje, w tym dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. W celu ustalenia zgodności z przepisami prawa, wprowadzenia towaru na obszar celny Unii Europejskiej lub wyprowadzenia z tego obszaru organ celny może m.in. kontrolować dokumenty i dane handlowe, w tym także sporządzone z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych, ustalać tożsamość osób, dokonywać oględzin towarów, badać towary i pobierać ich próbki, przeprowadzać rewizję celną, w tym z użyciem urządzeń technicznych, zatrzymywać i kontrolować środki transportu, przeszukiwać osoby i pomieszczenia. Organ celny może podejmować czynności pozwalające na ustalenie lub zapewnienie tożsamości towaru, jeżeli jest to niezbędne do przestrzegania warunków procedury celnej, do której towar został zgłoszony. W szczególności może nakładać zamknięcia celne, żądać od zgłaszającego opisów, rysunków, zdjęć fotograficznych lub dokonania innych niezbędnych czynności. Jeżeli nie można w inny sposób stwierdzić, czy osoba przewozi towary nieprzedstawione lub niezgłoszone, organ celny może przeszukać tę osobę. Przeszukanie nie powinno naruszać godności osobistej osoby przeszukiwanej oraz powinno być przeprowadzone przez osobę tej samej płci, w warunkach wykluczających obecność osób postronnych. Czynności kontroli celnej mogą być prowadzone w siedzibie kontrolowanego oraz w innych miejscach związanych z prowadzoną przez niego działalnością bądź w miejscach, w których mogą się znajdować towary lub dokumenty dotyczące tych towarów. Czynności kontroli celnej mogą być przeprowadzane w lokalu mieszkalnym w wypadku uzasadnionego podejrzenia, że znajduje się w nim towar, którego rodzaj lub ilość wskazują na przeznaczenie do działalności gospodarczej i który został wprowadzony na obszar celny Unii Europejskiej z naruszeniem przepisów prawa. Osoba posiadająca towary jest obowiązana na jej koszt do wykonywania czynności umożliwiających przeprowadzenie kontroli celnej, a w szczególności do rozładowania, okazania oraz załadowania towaru po zakończeniu czynności kontroli celnej. Zatrzymanie środków transportu może być dokonane tylko przez umundurowanych funkcjonariuszy celnych znajdujących się w pobliżu oznakowanego pojazdu służbowego.

Zatrzymywanie środków transportu innych niż środki transportu przemieszczające się po drodze odbywa się zwykle przy udziale Policji lub Straży Granicznej. Funkcjonariusz celny lub pracownik organu celnego są obowiązani okazać kontrolowanemu upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymację służbową.

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne³⁴⁹ reguluje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa Unii Europejskiej w tym zakresie³⁵⁰. Uprawnienia organów celnych do wykonywania czynności w ramach kontroli celnej oraz zakres tych czynności określa ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej³⁵¹.

Wyroby tytoniowe mogą być wprowadzane na obszar celny Wspólnoty lub wyprowadzane z tego obszaru przez otwarte dla danego ruchu przejścia graniczne. Wprowadzanie towarów na obszar celny Wspólnoty i ich wyprowadzanie z tego obszaru jest dozwolone wyłącznie drogą celną określoną przez organ celny i zgodnie z jego instrukcjami, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Zajęcie towaru może być dokonane bez względu na prawa osób trzecich i z pierwszeństwem przed wszystkimi obciążeniami i przywilejami. Zajęcie towaru następuje w drodze postanowienia, które może być w każdym czasie uchylone lub zmienione. Na postanowienie w sprawie zajęcia towaru przysługuje zażalenie.

Jeżeli umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne zakazują posiadania, rozpowszechniania lub obrotu wyrobami tytoniowymi albo uzależniają ich posiadanie, obrót lub rozpowszechnianie od spełnienia określonych wymogów, a wymogi te nie zostały spełnione, organ celny, w celu uregulowania sytuacji towaru, może cofnąć towar poza obszar celny Wspólnoty lub na ten obszar, sprzedać towar osobie, która zobowiąże się do dokonania jego powrotnego wywozu albo która zapewnia spełnienie tych wymogów w terminie wyznaczonym przez organ celny, jeżeli cofnięcie towaru nie jest możliwe, dokonać zniszczenia towaru, jeżeli sprzedaż towaru nie jest możliwa, jest znacznie utrudniona lub nieuzasadniona, wystąpić o orzeczenie przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli dokonanie zniszczenia towaru jest nieuzasadnione - chyba że umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne przewidują inny sposób postępowania. O przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa, na wniosek organu celnego, orzeka sąd, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Niemożność ustalenia osoby, na której ciąży obowiązek wynikający z przepisów prawa celnego, nie stanowi przeszkody do wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie przepadku towaru i do orzeczenia tego przepadku.

W postępowaniu celnym organami właściwymi są: naczelnik urzędu celnego - jako organ pierwszej instancji; dyrektor izby celnej - jako organ odwoławczy od decyzji naczelnika urzędu celnego, organ pierwszej instancji w sprawach określonych w przepisach prawa celnego oraz przepisach odrębnych, organ odwoławczy od decyzji wydanych przez ten organ w pierwszej instancji; minister właściwy do spraw finansów publicznych - jako organ pierwszej instancji w sprawach stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji ostatecznej dyrektora izby celnej, organ odwoławczy od decyzji wydanych przez ten organ w pierwszej instancji. Przed organami celnymi czynności dokonuje agent celny. Agentem celnym jest osoba wpisana na listę agentów celnych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza listę agentów celnych w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.

³⁴⁹ Dz.U. Nr 68, poz. 622.

³⁵⁰ M.in. Wspólnotowy Kodeks Celny - rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992) ze zm.

³⁵¹ Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.

Straż Graniczna pełni funkcje wykonawczo-zarządzające w zakresie ochrony granicy państwa. Straż Graniczna jest wyspecjalizowaną formacją, utworzoną do ochrony granicy państwowej na lądzie i morzu oraz kontroli ruchu granicznego³⁵². Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami Straży Granicznej są komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci strażnic oraz komendanci granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów. Organy terenowe Straży Granicznej należą do rządowej administracji niezespółonej. Poza zadaniami z zakresu wojskowości, Straż Graniczna ma obowiązek rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Przemyt papierosów należy do poważnych zagrożeń efektywności nawet najlepszej polityki państwa dotyczącej przeciwdziałania nikotynizmowi. Szeroki zakres zjawiska przemytu papierosów udaremnia próby walki z nałogiem tytoniowym za pomocą podnoszenia cen wyrobów tytoniowych. Konsumenci wyrobów tytoniowych kupują wtedy tańsze, nielegalnie sprowadzone papierosy, co powoduje straty Skarbu Państwa, zmniejszanie zaufania do organów państwa oraz zmniejsza skuteczność działań skierowanych na regulację problematyki nikotynizmu. Obowiązkiem straży jest zapobieganie transportowania bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową towarów, w tym wyrobów tytoniowych. Straż Graniczna wyposażona jest w wiele uprawnień. Funkcjonariusze straży wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe. Wykonując swoje zadania, w tym poszukując przemyconych wyrobów tytoniowych, mają prawo do dokonywania kontroli granicznej, kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w transporcie³⁵³.

5.8 Policja, Straż Miejska, Straż Leśna i Państwowa Straż Pożarna

Policja ma podejmować działania w ochronie społeczeństwa³⁵⁴. Do podstawowych zadań Policji należy ochrona życia i zdrowia ludzi przed zamachami naruszającymi te dobra. Palenie tytoniu szkodzące zdrowiu osób bez ich zgody, w miejscach nieprzewidzianych do palenia jest działaniem naruszającym dobro szczególnie ważne, jakim jest zdrowie³⁵⁵. Policja dba o ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, co również jest związane z odpowiednim zachowaniem osób palących tytoń oraz wobec takich osób. Szczególnie ciekawa jest ochrona porządku i zapewnienie spokoju w środkach transportu publicznego. Palenie tytoniu w środkach transportu publicznego jest niedozwolone, przy czym najczęściej łamiącymi te zakazy są kierowcy. O ile dozwolone jest palenie papierosów we własnym samochodzie, o tyle tłumaczenie się kierowców autobusów nałogiem, koniecznością palenia tytoniu jest niedopuszczalne. Policja prowadzi kontrole dotyczące spożywania przez kierowców napojów alkoholowych a nawet dotyczące korzystania z innych środków odurzających. Palenie papierosów ma wpływ na zachowanie

³⁵² Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 ze zm.

³⁵³ E. Ura, Ed. Ura: Prawo administracyjne, Warszawa 2004, str. 396.

³⁵⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t. j. Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

³⁵⁵ S. Pieprzny: Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Bezpieczeństwo i porządek publiczny - historia, teoria, praktyka, Rzeszów 2003, str. 203; Pieprzny S.: Policja - Organizacja i funkcjonowanie, Kraków 2003, str. 14 i nast.

kierowców. Osoba paląca tytoń ma często zajęta jedną rękę, przez co ograniczone są jej zdolności do właściwego kierowania samochodem. Jednak uważa się, że nie są to ograniczenia na tyle istotne, aby stały się powodem zabrania kierowania samochodem w trakcie palenia tytoniu. Palenie tytoniu w prywatnych samochodach należy przede wszystkim do zagadnień kultury.

W ramach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego znajduje się zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, czyli zapewnienie takiego stanu, którego zakłócenie nie może przenosić zdolności znoszenia przeciętnie zdrowego pod względem nerwowym środowiska. To co narusza spokój, można ocenić na podstawie obserwacji, opinii środowiska czy też doświadczenia zawodowego policjantów³⁵⁶. Do zadań Policji należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Palenie tytoniu w czasie i miejscu zgromadzenia jest szczególnie uciążliwe dla osób otaczających osobę palącą. Do zadań Policji należy także ochrona bezpieczeństwa w czasie imprez sportowych i rozrywkowych. Policja może stosować różne działania, takie jak m.in. zwrócenie uwagi, pouczenie, nałożenie mandatu czy też skierowanie wniosku do sądu³⁵⁷. Policjanci, wykonując swoje czynności, mają prawo do legitymowania osób, zatrzymywania, przeszukania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, bagaży oraz żądania niezbędnej pomocy od instytucji, zakładów i ludzi. Policjanci mogą stosować, w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom, środki przymusu bezpośredniego. Policja wykonuje swoje zadania w różnych prawnych formach, nie tylko na podstawie ustawy o Policji.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji. Organy Policji należą do administracji zespolonej. Organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego są wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji oraz komendant komisariatu Policji.

Zgodnie z Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³⁵⁸, do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja - straż gminna. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska”. Strażą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z Policją. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań straży należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami

³⁵⁶ Ibidem, str. 38.

³⁵⁷ E. Ura, Ed. Ura: op. cit., str. 388.

³⁵⁸ Dz.U. Nr 123, poz. 779.

państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Palenie tytoniu może być zaliczone zarówno do potencjalnych zagrożeń spokoju i porządku w miejscach publicznych jak i do zagrożeń życia i zdrowia obywateli³⁵⁹. Straż miejska powinna, w ramach działań związanych z przeciwdziałaniem nikotynizmowi, przede wszystkim egzekwować przepisy dotyczące stref wolnych od dymu tytoniowego, zakazów sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim jak i palenia w miejscach dozwolonych jednak w sposób szkodliwy dla osób trzecich. Strażnik wykonując swoje zadania ma prawo m.in. do udzielania pouczeń, legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości, ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia, i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, wydawania poleceń, żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych, zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji.

Ustawa o lasach³⁶⁰ określa m.in. zasady zachowania i ochrony zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Przepisy ustawy o lasach stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności. Nadzór nad gospodarką leśną sprawują minister właściwy do spraw środowiska - w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, a starosta oraz w zakresie określonym w ustawie wojewoda - w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa. Właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do zachowania w lasach roślinności leśnej, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej. W lasach zabronione jest m.in. zaśmiecanie, rozniecanie ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego, korzystanie z otwartego płomienia. Osoby palące tytoń nie zawsze wyrzucają w sposób bezpieczny i estetyczny zapalki, wypalone papierosy a także puste opakowania papierosów.

W Lasach Państwowych utworzona została Służba Leśna. Do Służby Leśnej zalicza się pracowników zajmujących się m.in. ochroną lasów, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody. W Lasach Państwowych działa również Straż Leśna. Strażnicy leśni zaliczani są do Służby Leśnej. Strażą Leśną kieruje Główny Inspektor Straży Leśnej podporządkowany Dyrektorowi Generalnemu. Strażnicy leśni przy wykonywaniu swoich zadań mają m.in. prawo do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości, nakładania oraz pobierania grzywnien, w drodze mandatu karnego, w sprawach i w zakresie określonych odrębnymi przepisami, zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia

³⁵⁹ Z. Uniszewski: Straż miejska, zagadnienia etyki i dyscypliny służbowej, Samorząd Terytorialny 1993/3 str. 66.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.

popęnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego, ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do Policji. Strażnik leśny może, wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego czynności określonych w ustawie, stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej³⁶¹ należy m.in. rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, kształcenie i inne dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności. Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są Komenda Główna, komenda wojewódzka, komenda powiatowa (miejska), Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły i jednostki badawczo-rozwojowe.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej³⁶², podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej należy m.in. analizowanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, inicjowanie przedsięwzięć oraz prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, organizowanie i określanie zasad kształcenia zawodowego, inicjowanie oraz przygotowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, powoływanie i odwoływanie rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych i nadzór nad ich działalnością, ustalanie programów i zasad szkolenia pożarniczego dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, w tym również inicjatyw społecznych związanych z przeciwdziałaniem paleniu tytoniu w miejscach niedozwolonych, współdziałanie z Zarządem Głównym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie swojej właściwości. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej sprawuje nadzór nad Szkołą Główną Służby Pożarniczej, w zakresie wykonywania przez nią zadań jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, jak też nad pozostałymi szkołami i jednostkami badawczo-rozwojowymi Państwowej Straży Pożarnej oraz w zakresie dydaktycznym nad ośrodkami szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej kontroluje działania organów i jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

Palenie papierosów często jest przyczyną powstawania pożarów³⁶³. Jako najczęstsza przyczyna pożarów na statkach podawane są papierosy, zapalki lub środki i

³⁶¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.

³⁶² Ed. Ura: System prawny ochrony przeciwpożarowej w PRL, Warszawa 1981, str. 20.

³⁶³ S. Olbryś: Ochrona przeciwpożarowa, Częstochowa 1987, str. 76.

przedmioty używane przez palących³⁶⁴. Najczęstszą przyczyną pożarów są na lądzie papierosy oraz zapalki używane przez palących, na drugim miejscu występuje nieprawidłowa eksploatacja urządzeń ogrzewczych, podpalenia umyślne są na trzecim miejscu³⁶⁵. Przyczyną zdecydowanej większości pożarów leśnych jest bezpośrednia lub pośrednia działalność człowieka. Wśród nich dominują pożary powstające w wyniku nieostrożności osób palących, narasta jednak liczba pożarów wskutek podpaień³⁶⁶. Rośnie też liczba pożarów wskutek przerzutów ognia z gruntów nieleśnych będących wynikiem wypalania ściernisk oraz traw na łąkach, w przydrożnych rowach czy nieużytkach³⁶⁷. Typowe przejawy nieostrożności palących to porzucanie nie wygaszonych papierosów i zapalek w otoczeniu materiałów palnych oraz palenie tytoniu w miejscach podatnych na zapalenie i wybuch³⁶⁸.

W celu realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz przygotowywania do działań ratowniczych, Państwowa Straż Pożarna przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze. Czynności kontrolno-rozpoznawcze obejmują w szczególności kontrolę przestrzegania przepisów przeciwpożarowych i rozpoznawanie zagrożeń innych niż pożarowe. Czynności kontrolno-rozpoznawcze mogą być przeprowadzane także na polecenie sądu, prokuratora lub Najwyższej Izby Kontroli oraz, za opłatą, na zlecenie osób prawnych, fizycznych i innych jednostek organizacyjnych. Osoba uprawniona do czynności kontrolno-rozpoznawczych ma prawo wstępu do wszystkich obiektów i pomieszczeń, z wyłączeniem części mieszkalnej oraz stanowiących własność bądź zarządzanych przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Straż Graniczną, obce misje dyplomatyczne, urzędy konsularne bądź inne instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych oraz żądania wyjaśnień w sprawach związanych z ujawnionymi nieprawidłowościami. Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie, wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru.

Ochrona przeciwpożarowa³⁶⁹ polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się

³⁶⁴ E. Czerwińska, T. Kurowski: Baza danych o pożarach zaistniałych na polskich statkach morskich oraz obcych w Polsce w latach 1980-1995, Gdańsk 1998, str. 8.

³⁶⁵ M. Szklarski: Analiza zdarzeń za I Półrocze 2004 r. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Oświęcimiu, Oświęcim 2004.

³⁶⁶ Podpalenie, czyli pożar spowodowany umyślnie. H. Beck, G. Przywara, A. Sławiński, M. Wojciechowska, I. Wojtasik: Słownictwo znormalizowane - Bezpieczeństwo pracy i technika przeciwpożarowa, Warszawa 2001, str. 126.

³⁶⁷ R. Szczygieł: Praktyczny poradnik dla specjalisty ochrony przeciwpożarowej, Warszawa 2000.

³⁶⁸ P. Ogrodzki, W. Jaskólski: Ocena stanu zagrożenia i zabezpieczenia przed pożarem i przestępczością muzeów na wolnym powietrzu, [w:] Wybrane zagadnienia z zakresu ochrony zabytków przed pożarem, Warszawa 1998; K. Wiler: Ochrona przeciwpożarowa lasu, Poznań, SA PSP, Poznań 2000; R. Szczygieł: Wpływ turystyki na zagrożenie pożarowe lasów i metody zapobiegania, Las Polski nr 4, Warszawa 1977.

³⁶⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.

pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia jak też i prowadzenie działań ratowniczych. Działania ratownicze to każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest to integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Osoba fizyczna, osoba prawna, organizacja lub instytucja korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu są obowiązane zabezpieczyć je przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem. Właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu lub terenu, zapewniając jego ochronę przeciwpożarową, obowiązany jest w szczególności przestrzegać przeciwpożarowych wymagań budowlanych, instalacyjnych i technologicznych, wyposażyć budynek, obiekt lub teren w sprzęt pożarniczy i ratowniczy oraz środki gaśnicze zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach, zapewnić konserwację i naprawy sprzętu oraz potrzebnych urządzeń zgodnie z zasadami i wymaganiami gwarantującymi sprawne i niezawodne ich funkcjonowanie jak też zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie lub na terenie bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji, przygotować budynek, obiekt lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej, zaznajomić pracowników z przepisami przeciwpożarowymi, ustalić sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia³⁷⁰. Właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu lub terenu, obowiązany do założenia urządzeń sygnalizacyjno-alarmowych, zobowiązany jest połączyć te urządzenia z najbliższą komendą lub jednostką ratowniczo-gaśniczą Państwowej Straży Pożarnej, o ile w tym budynku, obiekcie lub na terenie nie działa jego własna jednostka ratownicza.

Rozpoczęcie eksploatacji nowej, przebudowanej lub wyremontowanej budowli, obiektu lub terenu, maszyny, urządzenia lub instalacji albo innego wyrobu może nastąpić wyłącznie, gdy zostały spełnione wymagania przeciwpożarowe oraz dodatkowo kiedy sprzęt, urządzenia pożarnicze i ratownicze oraz środki gaśnicze zapewniają skuteczną ochronę przeciwpożarową. Wyroby służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, wprowadzane do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej oraz wykorzystywane przez te jednostki do alarmowania o pożarze lub innym zagrożeniu oraz do prowadzenia działań ratowniczych, a także wyroby stanowiące podręczny sprzęt gaśniczy, mogą być stosowane wyłącznie po uprzednim uzyskaniu dopuszczenia do użytkowania. Dopuszczenia do użytkowania wyrobów, w formie świadectwa dopuszczenia, wydają jednostki badawczo-rozwojowe Państwowej Straży Pożarnej, wskazane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Dopuszczenia takie są więc wynikiem kontroli. Kontrola prowadzona jest w oparciu o Polskie Normy.

W przypadku, gdy wyrób gaśniczy został zgodnie z prawem wyprodukowany lub dopuszczony do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej albo w Republice

³⁷⁰ J. Kuczyński: Zapobieganie pożarom - zagadnienia prawne, Warszawa 1979, str. 12.

Turcji, zgodnie z prawem wyprodukowany w innym państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) będącym stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym - dopuszczenie wydaje się po ustaleniu, że poziom bezpieczeństwa wyrobu nie jest niższy od określonego w Polskich Normach lub wymaganiach techniczno-użytkowych. Dopuszczony wyrób podlega oznakowaniu przez producenta znakiem jednostki badawczo-rozwojowej Państwowej Straży Pożarnej, która wydała dopuszczenie. W przypadku negatywnych wyników kontroli, jednostka badawczo-rozwojowa Państwowej Straży Pożarnej, która wydała dopuszczenie może je cofnąć. Za czynności związane z tą kontrolą pobierane są opłaty. Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej mają uprawnieni strażacy pełniący służbę w Państwowej Straży Pożarnej oraz osoby upoważnione przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przede wszystkim poprzez walkę z pożarami. Jednostkami ochrony przeciwpożarowej są jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne wojskowej ochrony przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych oraz inne jednostki ratownicze. Instytucje, organizacje, osoby prawne lub fizyczne mogą, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tworzyć, przekształcać lub likwidować zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, gminne (miejskie) albo powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze lub inne jednostki ratownicze, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie. Ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu, organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

5.9 Kontrola społeczna

Kontrola społeczna jest określeniem ogólnym, wskazującym na charakter podmiotu uprawnionego do podejmowania tej kontroli. Według J. Starościaka, pod tym pojęciem można rozumieć wszelkie formy kontroli społeczeństwa nad administracją oraz kontrolę uregulowaną szczególnymi przepisami prawnymi jak też i kontrolę wykonywaną

przez organy o społecznym składzie³⁷¹. E. Iserzon zaliczał do kontroli społecznej także kontrolę wykonywaną przez Sejm.

Termin „kontrola społeczna” nie jest w praktyce używany jednoznacznie, istnieją liczne nieporozumienia dotyczące zadań i roli tej kontroli. Przez ten termin rozumie się również niezawodowe wykonywanie kontroli przez każdego obywatela. Taka kontrola może być przeprowadzana indywidualnie, lub też w ramach organizacji społecznych. Przedmiotem kontroli społecznej mogą być wszystkie dziedziny działalności państwa. Podstawowym kryterium tej kontroli jest sprawiedliwość, czy też słusność. Do kontroli społecznej można zaliczyć kontrolę polityczną wykonywaną przez wyborców w stosunku do swoich przedstawicieli, kontrola przez media oraz przy pomocy organizacji społecznych³⁷².

Kontrola społeczna może być rozumiana jako czynność polegająca na całościowej interakcji pomiędzy twórcami a odbiorcami napięcia wynikającego z konfrontacji stanu rzeczywistego ze stanem idealnym w dziedzinie celów, wartości, norm systemu społecznego³⁷³.

Kontrolą społeczną określa się kontrolę sprawowaną przez osoby fizyczne, organizacje społeczne, jak i organy państwowe, jeżeli w ich skład wchodzi przedstawiciele społeczeństwa wykonujący swoje funkcje niezawodowo. Do instytucji kontroli społecznej zalicza się instytucję petycji, skarg i wniosków, jak też i prawne środki postępowania administracyjnego³⁷⁴. Instytucja skargi jest najbardziej odpowiednią instytucją w zakresie uruchomienia kontroli w celu ochrony zagrożonego lub naruszonego interesu faktycznego, w tym prawa do wolności od dymu tytoniowego.

Do form kontroli społecznej należą również praktyki i zwyczaje kulturowe poprzez obrzędy, tradycje, zwyczaje i modę, wartości, idee i ideały, bunty i rewolucje³⁷⁵. Występuje wiele sposobów uwalniania napięcia wynikłego w wyniku odkrycia w ramach kontroli społecznej odchylenia rzeczywistości od stanu pożądanego, takie jak zasklepienie w sobie napięcia, mówieniu w kręgu swoich znajomych o odchyleniu, interwencji indywidualnej w stosunku do sprawcy odchylenia, wykorzystanie instrumentów opinii publicznej, zwracanie się do odpowiednich instytucji jak też publiczne wystąpienie i domaganie się poprawy sytuacji lub ukaraniu winnych³⁷⁶.

Jednak jako typowe instytucje kontroli społecznej wymienić można kontrolę związków zawodowych, kontrolę Społecznej Inspekcji Pracy, kontrolę samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego jak i kontrolę innych organizacji społecznych.

Zadaniem związku zawodowego jest reprezentowanie oraz obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy³⁷⁷. Do tychże socjalnych praw możemy zaliczyć również prawo do środowiska pracy wolnego od dymu tytoniowego z jednej strony, a z drugiej prawo do możliwości palenia tytoniu w miejscach dla tego celu wydzielonych. Związki zawodowe sprawują kontrolę nad przestrzeganiem w zakładach pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Związki zawodowe mogą wystąpić do właściwego organu administracji publicznej lub

³⁷¹ J. Starościk: Prawo administracyjne, Warszawa 1977, str. 354.

³⁷² J. Gnoiński: op. cit., str. 53.

³⁷³ J. Schenk: Kontrola społeczna jako proces samoregulujący, Tyczyn 2003, str. 73.

³⁷⁴ S. Jędrzejewski: op. cit., str. 194.

³⁷⁵ J. Schenk: op. cit., str. 25.

³⁷⁶ Ibidem, str. 70, 71.

³⁷⁷ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.

pracodawcy, któremu zarzuca się naruszenie prawa, z żądaniami usunięcia nieprawidłowości³⁷⁸.

Spoleczna Inspekcja Pracy, zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy³⁷⁹, jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, mającą na celu zapewnienie przez zakłady pracy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz ochronę uprawnień pracowniczych określonych w przepisach prawa pracy. Społeczny inspektor ma prawo m.in. kontrolować stan budynków, urządzeń sanitarnych oraz procesy technologiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy, uczestniczyć w przeprowadzaniu społecznych przeglądów warunków pracy, opiniować projekty planów poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, planów rehabilitacji zawodowej oraz kontrolować realizację tych projektów, podejmować działania na rzecz aktywnego udziału pracowników zakładu pracy w kształtowaniu właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Przeciwdziałanie nikotynizmowi jest zagadnieniem mieszczącym się w możliwych sferach zainteresowań społecznych inspektorów pracy. Mimo, że zwykle kontrole społecznej inspekcji pracy koncentrują się na zagadnieniach związanych z powstawaniem wypadków przy pracy, jednak palenie tytoniu oraz właściwe rozmieszczenie stref wolnych od dymu tytoniowego jak też i organizowanie kampanii informacyjnych o skutkach palenia tytoniu i możliwościach rzucenia nałogu tytoniowego przez pracowników mogłyby również zainteresować inspekcję. W razie stwierdzenia nieprzestrzegania przepisów prawa pracy, społeczny inspektor pracy ma obowiązek poinformować o tym kierownika zakładu, wpisując swoje uwagi w księdze zaleceń i uwag. W przypadku stwierdzenia naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez pracownika, społeczny inspektor pracy zwraca pracownikowi uwagę na obowiązek przestrzegania przepisów, a w razie stwierdzenia niedostatecznej ich znajomości występuje do kierownika właściwej komórki organizacyjnej o czasowe odsunięcie pracownika od tej pracy oraz zapoznaje go z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy. Na podstawie dokonanych ustaleń inspektor pracy wydaje kierownikowi zakładu pracy zalecenia (w formie pisemnej) dotyczące usunięcia stwierdzonych uchybień.

Samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego działa przede wszystkim na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Jednak samorzady te istnieją tylko formalnie, nie podejmują też działań w zakresie warunków palenia tytoniu w przedsiębiorstwach państwowych³⁸⁰.

Ważnym zagadnieniem dotyczącym kontroli społecznej w sprawach związanych z przeciwdziałaniem nikotynizmowi jest udział mediów w informowaniu o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu jak też i o patologiach dotyczących przestrzegania przepisów prawa, w tym przepisów dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi. Prasa i inne środki masowego przekazu ujawniają negatywne zdarzenia i zjawiska, wpływają też na kształt opinii społecznej dotyczącej problematyki nikotynizmu³⁸¹.

³⁷⁸ S. Jędrzejewski: op. cit., str. 200.

³⁷⁹ Dz.U. Nr 35, poz. 163 ze zm.

³⁸⁰ S. Jędrzejewski: op. cit., str. 208.

³⁸¹ Ibidem, str. 213.

Rozdział VI

Administracyjnoprawne modele przeciwdziałania niktynizmowi

6.1 Wprowadzenie

Niktynizm jest problemem międzynarodowym. Koncerny tytoniowe działają na globalnym rynku, umiejętnie wykorzystując sytuację krajów rozwijających się, przenosząc do nich zarówno wytwórnie wyrobów tytoniowych, jak i budując – poprzez reklamę i inne sposoby zachęcania – nowe rynki zbytu dla swoich produktów. Telewizja satelitarna oddziałuje na wiele krajów jednocześnie, działania pojedynczego państwa nie są wystarczające, jeśli chodzi o zapewnianie odpowiedniej ochrony przed wprowadzającą w błąd reklamą. Przemysł wyrobów tytoniowych często popierany jest przez międzynarodowe koncerny tytoniowe, i dopiero współpraca i koordynacja wysiłków zmierzających do przeciwdziałania przemytowi w wielu państwach ma szansę być w wysokim stopniu skuteczna.

Przemysł tytoniowy jest niewielką częścią gospodarki nawet najbardziej zależnych od rolnictwa krajów. Według raportu Banku Światowego, spadek konsumpcji tytoniu nie wywołuje negatywnych skutków ekonomicznych, a w regionach gdzie statystyki zdrowotne są bardziej optymistyczne, wzrasta średnie zatrudnienie. Wydatki przeznaczane w krajach o wysokim spożyciu wyrobów tytoniowych na tytoń w krajach gdzie ilość osób palących tytoń jest statystycznie mniejsza przeznaczane są na inne produkty i towary, tworząc w rezultacie miejsca pracy w innych sektorach niż sektor tytoniowy. Afryka subsaharyjska, gdzie produkcja tytoniu przeznaczona jest głównie na eksport, jest zależna od popytu na wyroby tytoniowe w innych częściach świata, i tam globalne zmniejszenie zapotrzebowania na tytoń powodowałoby utratę pracy przez wiele tysięcy osób, jednak takie zmniejszenie spożycia wyrobów tytoniowych rozłożone będzie prawdopodobnie na wiele lat i zostanie zastąpione innymi, zdrowszymi produktami.

6.2 Model międzynarodowy

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) jest wyspecjalizowaną agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw zdrowia. WHO założona była 7 kwietnia 1948 r. Celem WHO wyznaczonym w jej konstytucji jest zapewnienie najwyższego możliwego poziomu zdrowia wszystkim ludziom i narodom. Zdrowie definiowane w konstytucji WHO jest to stan całkowitego fizycznego, psychicznego i społecznego dobrego samopoczucia. WHO zarządzana jest przez 192 Państwa Członkowskie poprzez Światowe Zgromadzenie Zdrowia. Zgromadzenie to składa się z reprezentantów z Państw Członkowskich WHO.

W maju 2003 r. 192 Państwa Członkowskie WHO jednogłośnie przyjęły Ramową Konwencję o Kontroli Tytoniu. Konwencja ta jest pierwszym traktatem dotyczącym ochrony zdrowia publicznego przed skutkami niktynizmu stworzonym pod auspicjami WHO. Konwencja potwierdza prawo wszystkich ludzi do najwyższego poziomu zdrowia. W przeciwieństwie do dawnych konwencji WHO (dotyczących np. narkotyków czy leków), Ramowa Konwencja o Kontroli Tytoniu dotyczy przede wszystkim wpływania na popyt na produkty tytoniowe, a nie tylko regulacji jakości produktów dotyczących zdrowia.

Konwencja wyznacza standardy kontroli związanej z tytoniem w kwestiach takich jak: reklama tytoniu, promocja i sponsoring wyrobów tytoniowych; pakowanie i oznaczanie wyrobów tytoniowych; regulowanie zawartości i informowanie o substancjach zawartych w wyrobach tytoniowych; kwestie przemytu wyrobów tytoniowych; podatki i ceny wyrobów tytoniowych; sprzedaż wyrobów tytoniowych nieletnim; subsydia rządowe dla produkcji wyrobów tytoniowych i uprawy tytoniu; leczenie nałogu nikotynowego; palenie bierne i środowisko życia wolne od dymu tytoniowego; badania i wymianę informacji na temat nikotynizmu i produktów tytoniowych; naukowa, techniczna i prawna współpraca.

Konwencja była złożona w kwaterze głównej WHO w Nowym Jorku, od 16 czerwca 2003 do 29 czerwca 2004 przedstawiciele Państw Członkowskich WHO mogli składać podpisy świadczące o przystąpieniu poszczególnych Państw Członkowskich do Konwencji. Państwa Członkowskie deklarowały chęć doprowadzenia do ratyfikacji Konwencji oraz do wcielania postanowień Konwencji w życie. Ratyfikacja Konwencji wiąże Państwo Członkowskie do implementacji i przestrzegania postanowień Konwencji. Konwencja ma wejść w życie po upływie 90 dni od jej ratyfikacji przez 40 Państw Członkowskich.

Konwencja jest rezultatem rezolucji WHA49.17 Światowego Zgromadzenia Zdrowia z roku 1996, poprzedzonej wstępnymi pracami nad rezolucją ze Światowego Zgromadzenia Zdrowia z maja 1995. W roku 1999 dyrektor generalny WHO, Dr Gro Harlem Brundtland, wskazał na kontrolę użycia produktów tytoniowych jako priorytet WHO.

Celem Konwencji jest ochrona obecnego i przyszłych pokoleń przed szkodliwymi zdrowotnymi, społecznymi oraz ekonomicznymi konsekwencjami palenia wyrobów tytoniowych. Preambuła Konwencji wskazuje na potrzebę ochrony zdrowia publicznego przez wszystkie kraje świata.

Zgodnie z art. 11 Konwencji, wskazane jest oznaczanie wyrobów tytoniowych dużymi, czytelnymi ostrzeżeniami mówiącymi o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu. Opakowanie wyrobu tytoniowego powinno mieścić ostrzeżenie pokrywające połowę powierzchni przedniej i tylnej części opakowania. Państwa Członkowskie ratyfikujące Konwencję powinny wprowadzić przepisy stawiające wymagania wielkości ostrzeżeń minimum 30% głównej powierzchni opakowania wyrobu tytoniowego. Ostrzeżenia takie powinny zawierać zmienne teksty wskazujące na zabójcze efekty używania wyrobów tytoniowych.

Państwa ratyfikujące, zgodnie z Konwencją, mają zakazać używania wprowadzających w błąd opisów i opakowań wyrobów tytoniowych. Zabronione powinny być oznaczenia takie jak „lekkie”, „delikatne” oraz oznaczenia o podobnym znaczeniu. Konwencja nie wskazuje dokładnie na wszystkie rodzaje oznaczeń, jakie państwa ratyfikujące powinny zakazać, ale moim zdaniem celowe jest odwołanie do dowodów naukowych przedstawiających nieprawdziwość konkretnych oznaczeń, takich jak „lekkie”, „niska zawartość substancji smolistych” itp.

Zgodnie z art. 8 Konwencji, osoby niepalące powinny być chronione w miejscach pracy, w środkach transportu publicznego oraz w zamkniętych miejscach publicznych. Konwencja zaleca użycie całkowitego zakazu palenia tytoniu w tych miejscach, wskazując na nieskuteczność regulacji wyznaczających w pewnych miejscach obszary gdzie wolno palić tytoń, a w innych zakazujących palenia.

Art. 15 podkreśla znaczenie przeciwdziałania przemytowi wyrobów tytoniowych. Opakowania wyrobów tytoniowych powinny być oznaczone tak, aby w sposób

jednoznaczny można było określić kraj pochodzenia produktu. Państwa ratyfikujące powinny ściśle współpracować w dziedzinie przeciwdziałania przemytowi wyrobów tytoniowych tak w działaniach faktycznych, jak i w dziedzinie regulacji oraz w procesach sądowych różnych krajów.

Konwencja zachęca do podnoszenia podatków na wyroby tytoniowe. Art. 6 Konwencji stanowi, że każda strona Konwencji powinna wziąć pod uwagę względy ochrony zdrowia przy ustalaniu podatków od wyrobów tytoniowych oraz ich cen. Konwencja wskazuje na wielkie znaczenie cen wyrobów tytoniowych na decyzje o paleniu lub niepaleniu przez osoby młode. Konwencja odradza umożliwianie sprzedaży wyrobów tytoniowych w strefach wolnocłowych.

Zgodnie z art. 9 i 10, zawartość wyrobów tytoniowych powinna podlegać kontroli i szczegółowej regulacji. Państwa ratyfikujące Konwencję zgadzają się na wyznaczenie ogólnych ram dotyczących zawartości poszczególnych substancji w wyrobach tytoniowych. Zawartość substancji szkodliwych wyrobów tytoniowych powinna być opisana na ich opakowaniach.

Konwencja podkreśla znaczenie egzekwowania przepisów dotyczących ochrony zdrowia przed nikotynizmem, w art. 4 punkt 5 oraz art. 19 wymaga się podjęcia działań prawnych wymierzonych w kontrolę przestrzegania wymagań przepisów regulujących wymagania dotyczące wyrobów tytoniowych. Konwencja zobowiązuje państwa ratyfikujące do finansowania kontroli zagadnień związanych z nikotynizmem na całym świecie. Poza tym Konwencja zawiera regulacje dotyczące zakazu promocji i darmowej dystrybucji wyrobów tytoniowych (art. 16), wspierania organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony zdrowia publicznego przed nikotynizmem (art. 12), zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom niepełnoletnim (art. 16).

Konwencje ramowe są wiążące dla krajów, które je ratyfikowały. Efektywność i skuteczność postanowień Konwencji zależy głównie od wypełniania zobowiązań, które przyjęły rządy państw ratyfikujących Konwencję.

Unia Europejska rozpoczęła realizację programu "Europa przeciw rakowi" w roku 1986. Program ten skierowany jest głównie na informowanie opinii publicznej o niebezpieczeństwach wynikających z palenia tytoniu. Program ten ma na celu poprawę zdrowia obywateli Unii przez zmniejszanie ilości przypadków chorób związanych z paleniem tytoniu. Art. 152 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską³⁸² wyznacza Wspólnocie Europejskiej ważną rolę w ochronie zdrowia. Zgodnie z Traktatem, wszelkie działania Wspólnoty powinny mieć na uwadze zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego. Działania Wspólnoty powinny być uzupełniające wobec działań Państw Członkowskich. Działania te mają być skierowane na poprawę zdrowia, ochronę zdrowia przed chorobami oraz zwalczanie przyczyn chorób. Unia stawia sobie za cel również zapobieganie, edukację oraz informowanie o kwestiach związanych ze zdrowiem i jego ochroną.

Mimo że zagadnienia ochrony zdrowia, a w szczególności przeciwdziałanie nikotynizmowi, należą do kompetencji poszczególnych Państw Członkowskich, to Unia Europejska może tworzyć ogólną strategię przeciwdziałania nikotynizmowi. Prawodawstwo europejskie dotyczące przeciwdziałania nikotynizmowi zawiera m.in. dyrektywę o produktach tytoniowych oraz wiele prawnie niewiążących rekomendacji dotyczących

³⁸² OJ UE C 235 z 24 grudnia 2002 r.

ochrony zdrowia przed nikotynizmem. Przepisy unijne poruszają problemy opakowań wyrobów tytoniowych, nakładają obowiązek umieszczania odpowiednich ostrzeżeń, poruszają też zagadnienia informacji przekazywanych przez prasę, telewizję, radio i internet.

Dyrektywa 2001/37/EC Parlamentu i Rady z 5 czerwca 2001, dotycząca zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie wytwarzania, prezentacji i sprzedaży produktów tytoniowych znana jest jako „dyrektywa o produktach tytoniowych”. Dyrektywa wymaga umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych na wszelkich produktach tytoniowych, zakazuje umieszczania oznaczeń sugerujących mniejszą szkodliwość jakiegось produktu tytoniowego od innych produktów, nakazuje oznaczanie każdego opakowania produktów tytoniowych w sposób umożliwiający identyfikację producenta, miejsca i czasu produkcji tego wyrobu.

Dodatkowo producenci i importerzy wyrobów tytoniowych muszą przekazywać państwom członkowskim listę wszystkich substancji, które zawiera dany wyrób tytoniowy. Należy ponadto podać przyczynę umieszczenia danej substancji w produkcie oraz zawartość tej substancji. Jeśli to możliwe, należy również podawać dane toksykologiczne oraz informacje o konsekwencjach zdrowotnych użycia tych substancji.

Papierosy wyprodukowane w celu sprzedaży w krajach Unii Europejskiej mogą zawierać maksymalnie 10 mg. substancji smolistych na papieros, 1 mg. nikotyny oraz 10 mg. tlenku węgla.

Zalecenie Rady 2003/54/EC z 2 grudnia 2002 o zapobieganiu paleniu tytoniu i polepszaniu kontroli nad nikotynizmem jest skierowane do państw członkowskich i dotyczy dziedzin należących do poszczególnych państw członkowskich takich jak sprzedaż wyrobów tytoniowych osobom niepełnoletnim, zapewnienie odpowiednich informacji o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu czy też o efektach palenia tytoniu dla środowiska życia człowieka.

Rezolucja Rady z 18 listopada 1999 o zwalczaniu używania wyrobów tytoniowych³⁸³, Rezolucja Rady z 26 listopada 1996 o redukcji palenia tytoniu we Wspólnocie Europejskiej³⁸⁴, Wnioski Rady i ministrów zdrowia z 27 maja 1993 w sprawie Rezolucji o zakazie palenia tytoniu w miejscach publicznych³⁸⁵, Rezolucja Rady i ministrów zdrowia państw członkowskich z 18 czerwca 1989 o zakazie palenia tytoniu w miejscach publicznych³⁸⁶ również dotyczą działań podejmowanych przez Unię Europejską w związku z przeciwdziałaniem nikotynizmowi.

Komisja Europejska rozpoczęła kampanię informacyjną „Możesz powiedzieć nie” (Feel Free to Say No) mającą na celu informowanie młodzieży pomiędzy 12 a 18 rokiem życia o skutkach palenia tytoniu oraz o niebezpieczeństwach wynikających z rozpoczęcia palenia i uzależnienia się od nikotyny.

Europejska sieć zapobiegania paleniu tytoniu (ENSP – European Network on Smoking Prevention) jest założoną przez Komisję Europejską jest głównym ciałem koordynującym zapobieganiem nikotynizmowi. ENSP kierowane jest przez zgromadzenie ogólne, składające się z 2 reprezentantów z każdego kraju Unii Europejskiej oraz z reprezentantów organizacji europejskich zajmujących się wyspecjalizowanymi dziedzinami

³⁸³ OJ UE C 086 z 24 marca 2000 r.

³⁸⁴ OJ UE C 374 z 11 grudnia 1996 r.

³⁸⁵ OJ UE C 174 z 25 czerwca 1993 r.

³⁸⁶ OJ UE C 189 z 26 czerwca 1989 r.

zwalczania nikotynizmu (INWAT Europe, ENYPAT, European Network of Smoke-Free Hospitals).

Międzynarodowa sieć kobiet przeciw tytoniowi w Europie (INWAT Europe – International Network of Women Against Tobacco in Europe) jest projektem wspieranym przez Komisję Europejską poprzez grant w ramach programu Europa przeciw rakowi. Europa wolna od tytoniu (Tobacco Free Europe – TFE) jest programem mającym na celu informowanie rządów i organizacji międzynarodowych o zagrożeniu epidemią nikotynizmu. Program ten również pracuje nad kontrolą palenia tytoniu w Europie oraz aby rządy państw członkowskich jak i organizacje pozarządowe były właściwie przygotowane do zapewnienia odpowiednich regulacji i realizacji programów przeciwdziałających nikotynizmowi. Program TFE jest ściśle związany z TFI (Tobacco Free Initiative WHO) oraz jest organizatorem Światowego dnia bez tytoniu. Europejska sieć młodzieży i tytoniu (ENYPAT – European Network on Young People and Tobacco) jest inicjatywą popieraną przez program Europa przeciw rakowi Komisji Europejskiej.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej ukształtowały się trzy główne modele regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi. Pierwszy model, najbardziej restrykcyjny, ukazać można na przykładzie Irlandii, drugi, model nierestykcyjny znajdujemy w Niemczech a model pośredni, spotykany najczęściej, przykładowo można opisać na podstawie prawodawstwa węgierskiego.

6.3 Model zamknięty na przykładzie Irlandii

Pojęcie „model zamknięty przeciwdziałania nikotynizmowi” oznacza wprowadzenie przez wybrane państwo dosyć restrykcyjnych regulacji dotyczących przede wszystkim ustanawiania stref wolnych od dymu tytoniowego ale też i innych zagadnień. Model zamknięty przeciwdziałania nikotynizmowi reprezentowany jest przede wszystkim przez Irlandię³⁸⁷, Norwegię, Bułgarię i Włochy.

Irlandzka Ustawa 6 z roku 2004 – Ustawa zmieniająca ustawę o zdrowiu publicznym z 2002 r., zwana również irlandzką ustawą tytoniową, powołuje na swoje źródło dyrektywę 2001/37/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 czerwca 2001 o zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży produktów tytoniowych³⁸⁸ oraz zalecenie Rady z 2 grudnia 2002 o zapobieganiu paleniu tytoniu i o inicjatywach wspierających kontrolę palenia tytoniu³⁸⁹, jak również Ramową Konwencję WHO o kontroli tytoniu sporządzoną w Genewie 21 maja 2003.

Irlandzka regulacja z 1995 roku zakazywała palenia tytoniu w urzędach, we wszelkich budynkach rządowych, miejscach publicznych w bankach, salach koncertowych, zamkniętych obiektach sportowych, galeriach i muzeach jak i w bibliotekach. Zabronione było również palenie tytoniu w szkołach, przedszkolach, na uniwersytetach i w koledżach. Miejscami wolnymi od dymu tytoniowego były również kuchnie w hotelach, restauracjach, pubach, jak również całe supermarkety, sklepy z żywnością i rzeźnie. Nie wolno było palić w środkach transportu publicznego, w poczekalniach na stacjach kolejowych i na przystankach oraz w taksówkach. Szpitale, i wszelkie ośrodki ochrony zdrowia poza

³⁸⁷ Hogan G., Morgan D. G.: Administrative Law in Ireland, Dublin 1998.

³⁸⁸ OJ UE L 194, z 18 lipca 2001 r.

³⁸⁹ OJ UE L 22, z 25 stycznia 2003 r.

szpitalami psychiatrycznymi również objęte były zakazem palenia. Zakaz ten dotyczył również miejsc takich jak apteki i poczekalnie dentystyczne.

Mimo tych ograniczeń, w wielu miejscach publicznych palenie tytoniu pod rządami starej ustawy tytoniowej było dozwolone. Pociągi inne niż ekspresowe, samoloty, promy, miejsca odlotów i przylotów na lotniskach posiadały obszary, gdzie palenie było dozwolone. Przede wszystkim jednak zwrócić uwagę na różnicę traktowania miejsc takich jak restauracje, kawiarnie czy bary szybkiej obsługi. W miejscach tych przynajmniej połowa miejsc siedzących powinna być w strefie wolnej od dymu tytoniowego. Możliwym było również zapewnienie odpowiedniej wentylacji (co musiało być stwierdzone przez komisję zdrowotną), dzięki czemu wystarczało wydzielenie jednej czwartej na strefę wolną od dymu tytoniowego.

Irlandia zastąpiła wprowadzeniem regulacji umożliwiających życie wolne od dymu tytoniowego w miejscach pracy. Od 29 marca 2004 większość budynków będących miejscami pracy stała się wolna od dymu tytoniowego. Przed wprowadzeniem zmian w ustawodawstwie Irlandia wymagała zakazów palenia tytoniu w kinach, teatrach, w salonach fryzjerskich jak i w samolotach oraz wielu wyszczególnionych ustawowo miejscach, jednakże po wejściu w życie nowej ustawy zakres stref wolnych od dymu tytoniowego poszerzył się znacznie.

Głównym celem ustawy jest zapobieżenie narażaniu osób niepalących na niebezpieczeństwa biernego palenia, zwanego „paleniem z drugiej ręki” oraz „paleniem środowiskowym”. Ustawodawcy irlandzcy zdawali sobie sprawę z uwagi światowej opinii publicznej, jaką przyciągnęła wymieniona ustawa. Sondaże wskazywały na znaczące poparcie społeczne dla inicjatywy, głośne jednak były również głosy przeciwników ustawy. Micheál Martin, irlandzki Minister Zdrowia i Dzieci rozpoczął głośną kampanię informacyjną, wspieraną przez wiele organizacji pozarządowych. Kampania informowała o celach i motywach wprowadzenia zmian ustawodawczych, administracja irlandzka poważnie podeszła do swoich obowiązków informowania obywateli o ich prawach i obowiązkach, a także o sposobach wdrażania reform. Minister powoływał się na raporty WHO, wskazywał na wielką szkodliwość biernego palenia tytoniu, podkreślał statystyki wskazujące na tendencję rzucania nałogu tytoniowego przez osoby pracujące w miejscach gdzie nie wolno było palić tytoniu. Szczególnie głośną dyskusję wywołało wprowadzenie zakazu palenia tytoniu w pubach, ściśle związanych z tradycyjną kulturą irlandzką. Wiadomo było, że dawne sposoby regulacji, czyli wydzielenie stref wolnych od dymu tytoniowego, nie sprawdziły się, jako że dym nie uznaje granic prawnych i przemieszcza się do takich stref. Pracownicy pubów wielokrotnie narażani byli na przebywanie w zadymionych pomieszczeniach, a pracodawcy zmuszeni byli zatrudniać osoby palące, albo wymagać zapewnień, że dym tytoniowy nie będzie przeszkadzał pracownikowi i że pracownik nie będzie z tego powodu składał skarg ani wymagał odszkodowań. Mimo długotrwałej dyskusji, wymiana poglądów nie doprowadziła do kompromisu, a sposoby rozwijania się sytuacji będą z pewnością godne uwagi.

W Irlandii nadal dozwolone jest palenie tytoniu na otwartej przestrzeni (nawet podczas zgromadzeń), na otwartych statkach oraz wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z obiektami odkrytymi. Nadal nie są objęte całkowitym zakazem palenia tytoniu obiekty takie jak więzienia, hospicja, świątynie, szpitale psychiatryczne, hotele akademickie, hotele i pensjonaty, ale w tych miejscach należy również przestrzegać praw pracowników do pracy w środowisku wolnym od dymu tytoniowego.

Administracja irlandzka nie zaniedbała również ważnego elementu przeciwdziałania nikotynizmowi, jakim jest umożliwianie i ułatwianie rzucenia palenia tytoniu. Ministerstwo Zdrowia i Dzieci współpracuje w tej kwestii z Irlandzkim Kołedżem Lekarzy, z Urzędem kontroli tytoniu, irlandzkim towarzystwem leczenia raka jak i z irlandzką fundacją zdrowia serca. Poza tym uruchomiono infolinię (National Smokers' Quitline), gdzie palacze mogą zasięgnąć informacji jak skutecznie rzucić palenie. Zapewniono ponadto darmowe (w ramach ubezpieczenia zdrowotnego) prowadzenie terapii antynikotynowej.

6.4 Model częściowo zamknięty na przykładzie Węgier i USA

Pojęcie modelu częściowo zamkniętego wywodzi się stąd, że regulacje dotyczące przeciwdziałania nikotynizmowi posiadają szerokie ograniczenia dotyczące stref wolnych od dymu tytoniowego, możliwości sprzedaży wyrobów tytoniowych jak i innych zagadnień, jednak nie są to ograniczenia tak silne jak w modelu zamkniętym. Model częściowo zamknięty przeciwdziałania nikotynizmowi reprezentują m.in. Polska, Węgry³⁹⁰ i USA³⁹¹. Chciałbym wskazać na model węgierski, który wykazuje wiele zbieżności z modelem polskim.

Węgierska ustawa o ochronie praw osób niepalących i o zapobieganiu skutkom zdrowotnym związanym z paleniem tytoniu³⁹² zakazuje palenia poza miejscami wydzielonymi w budynkach takich jak: budynki użyteczności publicznej, publiczne środki transportu, miejsca pracy. Poza tym palenie całkowicie zakazane (bez możliwości wyznaczania miejsc przeznaczonych do palenia tytoniu) jest w obiektach opieki zdrowotnej i szkołach. Zakaz palenia nie dotyczy miejsc związanych z rozrywką (poza miejscami, gdzie podawane są posiłki). Zakazane jest palenie tytoniu przez osoby poniżej 18 roku życia w miejscach publicznych. Dodać należy, że Węgry zaślęnęły z wysokiego stopnia przestrzegania tego zakazu. Podczas dwu pobytów na Węgrzech – pierwszego przed wejściem w życie ustawy a drugiego niedługo po jej wejściu w życie – widać było odczuwalną różnicę odnośnie ilości dymu tytoniowego w budynkach publicznych.

W kolejnych ustawach sprzedaż tytoniu została zakazana w budynkach związanych z edukacją i ochroną zdrowia oraz w odległości 200 metrów od tych budynków³⁹³. Ustawa zakazała darmowego rozprowadzania próbek wyrobów tytoniowych oraz nałożyła obowiązek odpowiedniego informowania o zdrowotnych skutkach palenia tytoniu poprzez umieszczanie na opakowaniach wyrobów tytoniowych ostrzeżeń. Dawniejsze regulacje również zawierały rozwiązania dotyczące umieszczania ostrzeżeń na produktach tytoniowych, jednak były one umieszczanie w sposób mało widoczny. Ustawa węgierska stawia mniejsze wymogi przed producentami wyrobów tytoniowych i pewne jest wprowadzanie zmian zgodnych z wymogami Unii Europejskiej (odnośnie powierzchni ostrzeżeń na wyrobach tytoniowych oraz zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych).

Ustawa zakazała sprzedaży papierosów na sztuki, sprzedaży wyrobów tytoniowych w automatach oraz zapowiedziała pełną harmonizację z prawem Unii

³⁹⁰ Lőrincz L. (red.): Studies on Common European Administration, Budapest 2000.

³⁹¹ Bagińska E.: Procesy tytoniowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki, PiP nr 6, 2000.

³⁹² CIII/1997

³⁹³ Węgierska Ustawa o ochronie osób niepalących i o regulacji sprzedaży wyrobów tytoniowych z 1999 r., XLII z 13 kwietnia 1999 art. 2 i nast.

Europejskiej odnośnie opodatkowania wyrobów tytoniowych. Bardzo ciekawie przedstawiała się dyskusja parlamentarna dotycząca projektu ustawy, kiedy faktyczne poparcie projektu przez Reprezentantów nie była związana z przynależnością do poszczególnych partii, ale z ich paleniem lub niepaleniem. Podczas debaty powoływano się kilkakrotnie na przykład Polski. Węgry należą do krajów najbardziej palących na świecie (plasując się około miejsca trzeciego do szóstego). Węgry wprowadziły narodowy plan kontroli niktynizmu, jednak nie mają jednego organu odpowiedzialnego za taką kontrolę.

Konstytucja Węgier z roku 1989 w art. 18 stanowi że Republika Węgierska uznaje prawa każdego człowieka do zdrowego środowiska naturalnego. Na ten artykuł wielokrotnie powoływano się przy popieraniu argumentów dla wprowadzenia zakazu w miejscach, gdzie ludzie spędzają czas wolny. Art. 70/D § (1) - (2) zapewniają ochronę zdrowia ludzkiego na najwyższym możliwym poziomie, w co zalicza się także ochronę przed skutkami palenia tytoniu. Ochrona taka gwarantowana jest nie tylko przez opiekę medyczną, ale także przez zapobieganie i odpowiednie regulacje prawnoadministracyjne.

W Ustawie XXXI z roku 1997 o ochronie dzieci art. 6 § (4) oraz art. 10 § (1) c gwarantuje ochronę zdrowia dzieci, przez co rozumiane jest także zapewnienie dzieciom możliwości życia w środowisku wolnym od niktynizmu, przede wszystkim od dymu tytoniowego. Przepisy te zostały uszczegółowione przez Dekret 11/1994 Ministra Kultury i Edukacji w art. 6 § (2) - (3) - (4) oraz 34 § (2) a, ze zm.

Ustawa CLIV z 1997 roku o zdrowiu publicznym w rozdziale II (prawa i obowiązki pacjentów) w art. 5 § (2); 5 § (3) c - d, w rozdziale III (zdrowie narodowe) art. 37 § (1) - (2) - (3) a - b, art. 42 § (3) a, e, art. 46 §, w rozdziale IV (system ochrony zdrowia) art. 86 § (1), w rozdziale VII (odpowiedzialność państwa za zdrowie ludności), art. 141 § (3) a, g dotyczą problemów związanych z przeciwdziałaniem niktynizmowi.

Przed wszystkim jednak należy zwrócić uwagę na Ustawę o ochronie osób niepalących i o regulacji sprzedaży wyrobów tytoniowych z 1999 r., XLII z 13 kwietnia 1999 oraz na jej akty wykonawcze (Dekret Ministra Spraw Wewnętrznych 36/1999, Dekret Ministra Obrony Narodowej 14/1999, Dekret 7/1999 Ministra Obrony Narodowej oraz Dekret 17/1999 Ministra Sprawiedliwości).

Węgry wykazują wiele podobieństw do Polski w kwestii regulacji przeciwdziałania niktynizmowi. Większość autorów³⁹⁴ przepowiadała niski stopień przestrzegania przepisów dotyczących stref wolnych od dymu tytoniowego. Jednak jak okazało się, pesymizm ten był nadmierny a regulacja sprawdziła się w praktyce. Węgry dbają o ścisłe dostosowanie prawa dotyczącego przeciwdziałania niktynizmowi do prawa Unii Europejskiej i biorą aktywny udział w pracach Unii nad nowymi inicjatywami legislacyjnymi.

Kodeks Stanów Zjednoczonych dotyka problematyki niktynizmu przede wszystkim w kontekście handlu międzystanowego, jednakże w coraz większym stopniu zajmuje się również problematyką ochrony zdrowia przed skutkami palenia tytoniu. Bardzo szczegółowo zostały w Kodeksie USA uregulowane zagadnienia tytoniu bezdymnego. Sekretarz Zdrowia tworzy specjalny program mający na celu ochronę zdrowia osób niepełnoletnich przed tytoniem bezdymnym³⁹⁵. Sekretarz Zdrowia musi polegać na inicjatywie poszczególnych Stanów odnośnie zakazu sprzedaży wyrobów bezdymnych osobom poniżej 18 roku życia oraz przy tworzeniu odpowiednich programów edukacyjnych wdrażanych przez odpowiednie kampanie informacyjne.

³⁹⁴ A. Veér, L. Eröss: A dohányzás rabságában. Pécs, 2001.

³⁹⁵ 15 USC 4401

Zgodnie z tzw. ustawą prodziecięcą z roku 2001³⁹⁶ (Pro-Children Act of 2001), zakazane jest palenie tytoniu w jakichkolwiek budynkach przeznaczonych dla celów edukacyjnych dla dzieci jako przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe oraz biblioteki. Prawo stanowe ma w tym przypadku pierwszeństwo przed ustawą federalną, jeśli stawia większe wymagania zdrowotne dotyczące palenia tytoniu, przykładowo wiele stanów zakazuje palenia tytoniu nie tylko w budynkach szkolnych, ale też na boiskach szkolnych³⁹⁷. Tendencja chronienia zdrowia ludzkiego w budynkach publicznych nie ogranicza się do zdrowia dzieci, jednakże według ustawodawcy amerykańskiego dzieci szczególnie powinny być chronione przed zagrożeniami, jakie niesie nikotynizm. Podrozdział IV rozdziału 70 tytułu 20 kodeksu USA dotyczy szkół dwudziestego pierwszego wieku. Ochrona przed narkotykami jak i tworzenie szkolnego środowiska wolnego od dymu tytoniowego są równie poważnie traktowane, jak zapewnienie odpowiedniego poziomu nauczania w szkołach.

Zgodnie z § 1333 rozdziału 36 tytułu 15³⁹⁸ produkty tytoniowe muszą mieć odpowiednie oznaczenie zawierające ostrzeżenia zdrowotne. Według Kodeksu, zabronione jest produkowanie, pakowanie lub importowanie w celach sprzedaży lub dystrybucji na terenie Stanów Zjednoczonych papierosów bez wymienionych w paragrafie 1333 ostrzeżeń. Ostrzeżenia te zamieszczane mają być rotacyjnie, tak aby osoba mająca kontakt z opakowaniami produktów tytoniowych nie była zanudzona oraz aby ukazać wiele różnych szkodliwych efektów palenia. System rotacji - w granicach wyznaczonych przez paragraf 1333 - proponuje producent lub importer, a zatwierdza Federalna Komisja Handlu. Wymagania oznaczania produktów tytoniowych nie dotyczą dystrybutorów papierosów sprzedających papierosy poza terytorium Stanów Zjednoczonych. Paragraf 1334 gwarantuje, że żadne inne wymagania dotyczące oznaczania papierosów, niż oznaczone w sekcji 1333 nie mogą być wymagane.

Papierosy produkowane, importowane lub pakowane na eksport ze Stanów Zjednoczonych lub jako dostawy na statki lub samoloty poza jurysdykcją sądów Stanów Zjednoczonych nie muszą spełniać wymogów określonych w rozdziale 15, nie dotyczy to jednak papierosów dostarczanych armii USA poza terenem Stanów Zjednoczonych³⁹⁹. Dodać należy, że weterani wojenni mają prawo palić tytoń podczas pobytu w szpitalu⁴⁰⁰.

6.5 Model otwarty na przykładzie Niemiec

Pojęcie modelu otwartego wywodzi się ze stosunkowo małych ograniczeń dotyczących ustanawiania stref wolnych od dymu tytoniowego czy sprzedaży wyrobów tytoniowych. Jednak nie należy mylić modelu otwartego przeciwdziałania nikotynizmowi z niskim stopniem przestrzegania regulacji dotyczących przeciwdziałania nikotynizmowi. Model otwarty przeciwdziałania nikotynizmowi reprezentowany jest między innymi przez Niemcy⁴⁰¹. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz) z 23 maja

³⁹⁶ 20 USC 6081, regulacja będąca kontynuacją tzw. ustawy prodziecięcej z roku 1994.

³⁹⁷ Public Health Law Article 13-E, Section 1399-n(9)

³⁹⁸ 15 USC 1333

³⁹⁹ 15 USC 1340

⁴⁰⁰ 38 USC 1715

⁴⁰¹ Farke W., Gaßmann R.: Tabakkontrollpolitik in Deutschland: Gesundheitsschutz wäre machbar, in Jahrbuch Sucht 2003, Hamm 2003.

1949⁴⁰² w art. 74 uznaje, że zagadnienia związane ze sprzedażą tytoniu będą regulowane zarówno prawem federalnym jak i przepisami poszczególnych landów.

Od 3 października 2002, pracodawcy są zobowiązani do ochrony osób niepalących przed dymem papierosowym w miejscach pracy. Wydziela się odpowiednio przewietrzane pomieszczenia, gdzie wolno palić tytoń. Dym nie może przechodzić z tych miejsc do pozostałych pomieszczeń. W Niemczech wymogi odpowiedniej klimatyzacji i wentylacji wywołały obawy o wysokie koszty potrzebnych zmian architektonicznych, jednak generalnie pracodawcy umieli zorganizować miejsca wydzielone dla palących zgodnie z przepisami ustawy⁴⁰³. Generalnie niemiecki ustawodawca kierował się zasadą znajdowania zgody między osobami palącymi a niepalącymi w kwestii umiejscowienia obszarów, gdzie wolno palić tytoń. Praktyka niemiecka również wykazała najlepsze rezultaty przestrzegania zakazów palenia tytoniu tam, gdzie wprowadzenie zakazów było poprzedzone debatą i szukaniem najlepszych rozwiązań przez pracowników. Mimo iż obecnie coraz więcej firm niemieckich faktycznie uzależnia swój stosunek do pracowników i kandydatów na pracowników od ich palenia lub niepalenia, to ustawodawstwo niemieckie nadal należy do bardziej liberalnych w kwestii wyboru miejsc, gdzie palenie tytoniu jest dozwolone. Regulacja ta dotyczy zarówno zakładów opieki zdrowotnej, budynków administracji publicznej, budynków szkolnych jak i restauracji oraz barów.

Ustawa o ochronie osób nieletnich⁴⁰⁴ osoby poniżej 16 roku życia nie mogą palić tytoniu w restauracjach, pubach oraz barach. Zgodnie z tą ustawą automaty do sprzedaży produktów tytoniowych w rozdziale 3 art. 10 zakazane są w miejscach, gdzie dostęp osób poniżej 16 lat nie jest ograniczony. Nadal dozwolona jest sprzedaż wysyłkowa produktów tytoniowych, sprzedaż pojedynczych sztuk papierosów oraz rozdawanie darmowych próbek wyrobów tytoniowych. Dodatkowo kwestiami ochrony młodzieży przed nikotynizmem zajmuje się Ustawa z 23 czerwca 2004 o polepszeniu ochrony młodzieży przed zagrożeniami spożywania napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych⁴⁰⁵, gdzie jednak wyraźnie poważniej traktuje się zagrożenie ze strony napojów alkoholowych.

Zakazane jest palenie tytoniu w autobusach, częściowo zakazane w pociągach, samolotach (zarówno w lotach międzynarodowych jak i krajowych) i całkowicie dozwolone na środkach transportu wodnego.

Zgodnie z niemiecką Ustawą o produktach tytoniowych⁴⁰⁶ na wyrobach tytoniowych umieszcza się ostrzeżenia o skutkach zdrowotnych palenia tytoniu. Przepisy te zostały wprowadzone w związku z Dyrektywą 2001/37/EC. Dodatkowo w rozdziale 3 art. 21 Ustawy o handlu żywnością, wyrobami tytoniowymi, kosmetykami i innymi produktami⁴⁰⁷ zawarte są wymagania dotyczące zawierania informacji na wyrobach tytoniowych.

Zawartość nikotyny, tlenku węgla oraz substancji smolistych zostały uregulowane zgodnie z Dyrektywą 2001/37/EC. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że kwestia dodatków do papierosów (substancji uzależniających, szczególnie nie mających wpływu na smak papierosów) nie została uregulowana.

⁴⁰² Federalna Gazeta Prawna, z 23 maja 1949 ze zm.

⁴⁰³ Prawo o miejscach pracy z 31 maja 2001, weszła w życie 3 października 2002, art. 3a.

⁴⁰⁴ Uchwalona 23.07.2002, weszła w życie 26.07.2002.

⁴⁰⁵ Bundesgesetzblatt część I, 28 czerwca 2004, nr 39, str. 1857-1858.

⁴⁰⁶ Uchwalona 20.11.2002, Bundesgesetzblatt część I, 5 grudnia 2002, nr 82, str. 4434-4437, ze zm.

⁴⁰⁷ Uchwalona 15.08.74 ze zm. 9.09.1997 oraz 25.11.2003.

Podsumowanie

Skuteczne działanie państwa w celu przeciwdziałania nikotynizmowi wymaga w pierwszej kolejności prawidłowego zdefiniowania zagrożeń wynikających z tego nałogu w ramach polityki społecznej. Działania administracji publicznej nie mogą się bowiem ograniczać wyłącznie do stosowania władczych form działania a następnie egzekucji administracyjnej tego rodzaju obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym. W szczególności w ramach modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania nikotynizmowi nie należy zapominać, że działania takie powinny być połączone z działalnością informacyjną i edukacją, które można realizować tylko za pomocą działalności społeczno-organizatorskiej, a więc typowej niewładczej formy działania administracji publicznej. Skuteczne przeciwdziałanie nikotynizmowi musi być skorelowane ze zmianą nawyków obywateli, o czym często się zapomina nakładając obowiązki administracyjnoprawne, co prowadzi do niskiej skuteczności wszelkich działań zmierzających do ograniczenia nałogu tytoniowego.

Biorąc pod uwagę wymagania wynikające z modelu międzynarodowego przeciwdziałania nikotynizmowi, przyjmuje się w praktyce nieskuteczność działań prohibicyjnych obejmujących obszar całego państwa. Dlatego też należy przede wszystkim dążyć do zapewnienia ochrony administracyjnoprawnej osobom niepalącym od dymu tytoniowego jako ich prawa podmiotowego w tym zakresie. Epidemia nikotynizmu stworzyła wyzwanie dla całego świata. Poszczególne państwa jak i cała społeczność międzynarodowa muszą skoncentrować swoje działania w tym zakresie wypracowując odpowiednie standardy międzynarodowe. Ponadto poszczególne państwa powinny samodzielnie wdrażać spójny model administracyjnoprawny przeciwdziałania nikotynizmowi, biorąc pod uwagę prymat interesu publicznego nad interesem indywidualnym w tym zakresie. Dodatkowo państwa sąsiadujące i wszystkie państwa świata powinny współpracować w celu wyeliminowania przemytu papierosów jak i nieuczciwej konkurencji cenowej.

Światowa Organizacja Zdrowia opracowała wytyczne ułatwiające utworzenie globalnego, lokalnych i regionalnych projektów skutecznie zmierzających do wyeliminowania zagrożeń związanych z masowym paleniem wyrobów tytoniowych przez uzależnionych palaczy.

Dodatkowo ważną rolę odgrywają media. Jednak większość mediów komercyjnych nie jest zainteresowana wychowywaniem widza czy czytelnika jeśli to nie przyniesie bezpośrednich zysków. Problematyka reklamy wyrobów tytoniowych nie mieści się w zakresie tej pracy, dlatego tylko zaznaczę, że postawa mediów, zamiast pomagać osiągnięciu przez społeczeństwa najwyższego poziomu zdrowia, sprzyja utrwalaniu nałogów i szkodliwych zachowań.

Państwo powinno zdać sobie sprawę, że producenci wyrobów tytoniowych szkodzą jego obywatelom. Dzięki umiejętnej i kosztownej propagandzie popieranej przez koncerny tytoniowe wiele krajów nie jest w stanie zająć zdecydowanej postawy przeciwko firmom niszczącym zdrowie milionów uzależnionych osób i dalszym milionom przebywających w towarzystwie osób palących.

Realistycznym celem na najbliższe dziesięciolecie jest zmniejszenie konsumpcji wyrobów tytoniowych, a przez to zmniejszenie śmiertelności i zachorowalności spowodowanej przez te wyroby. Jednak należy pamiętać, że dalekosiężnym celem jest

zapewnienie społeczeństwu jak najwyższego poziomu zdrowia, przez co należy dążyć do ograniczenia palenia tytoniu pod kątem wprowadzenia tzw. modelu zamkniętego w tym zakresie.

Tworzenie optymalnego administracyjnoprawnego modelu przeciwdziałania nikotynizmowi jest trudnym wyzwaniem, wymagającym przemyślenia wielu zagadnień, takich jak przygotowanie społeczeństwa do odrzucenia nałogu tytoniowego oraz tolerancja dla nikotynizmu, poziom przestrzegania przepisów oraz jakość kontroli tego przestrzegania, a w szczególności ochrony prawa podmiotowego osób niepalących.

Tworzenie stref wolnych od dymu tytoniowego jest zagadnieniem, które może być regulowane na różnych poziomach. Z jednej strony ustawodawca reguluje, gdzie takie strefy mają być utworzone, co zapewnia jednolitość obowiązującego w ich obrębie reżimu prawnego, a z drugiej strony normy te są naruszane ze względu na siłę nałogu czy też z powodu braku zgody na podporządkowanie się obowiązkom, z powodu braku wystarczającej informacji lub edukacji w tym zakresie. Należy zastanowić się nad umożliwieniem tworzenia i znoszenia stref wolnych od dymu tytoniowego w miejscach takich, jak zakłady publiczne, w oparciu o opinie użytkowników takich zakładów. Jednak tak dalece posunięta swoboda tworzenia stref wolnych od dymu tytoniowego musiałaby być oparta także na bardzo wysokim poziomie przestrzegania norm moralnych. Przy braku tej przesłanki i zaufania do instytucji publicznych nie można liczyć na dobrowolne podporządkowanie się tego typu obowiązkom administracyjnym.

Stąd kolejnym zagadnieniem, z jakim musi zmierzyć się ustawodawca, jest możliwość zwiększenia uprawnień kontrolnych inspekcji administracyjnych działających w imieniu publicznym w celu zapewnienia przestrzegania norm bezpieczeństwa publicznego. Należy tutaj wyważyć odpowiednio dobro publiczne z jednej strony a prawo podmiotowe jednostki z drugiej strony. Osoba paląca, nie mogąca znaleźć żadnego miejsca, gdzie może zapalić papieros jest wówczas zmuszona do naruszenia obowiązujących norm prawnych, ponieważ nałóg tytoniowy jest od niej silniejszy. Zapewnienie miejsc, gdzie można palić jednak nie powinno przysłonić ustawodawcy dalekosiężnego celu, czyli zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia obywateli, który to cel może być osiągnięty tylko przy pomocy istotnego wyeliminowania palenia tytoniu z życia. Nie jest zadaniem łatwym ocena na ile jest to cel realny w dłuższej perspektywie, jednak w najbliższej przyszłości należy dążyć do ograniczenia palenia tytoniu do miejsc do tego celu odpowiednio wyznaczonych.

Wielokrotnie wysuwane są postulaty zastępowania wyrobów nikotynowych innymi produktami. O ile zamiana taka idzie w kierunku mniejszej szkodliwości dla osoby palącej oraz jej otoczenia, to należy się na nią zgodzić. Produkty zawierające nikotynę, jednak nie wydzielające dymu, czyli wyroby tytoniowe bezdymne, również powinny być brane pod uwagę podczas prób rozwiązania problemu nikotynizmu. Obniżanie norm zawartości smoły i innych szkodliwych substancji w palonych wyrobach tytoniowych jest naturalną i konieczną konsekwencją dążenia do coraz wyższego poziomu zdrowia społeczeństwa.

Natomiast celowe jest odpowiednie uregulowanie kwestii opłat za świadczenia zdrowotne czy też ubezpieczenia. Koszt ponoszony przez społeczeństwo - leczenia osoby, która sama niszczy swoje zdrowie - jest wielokrotnie wyższy niż zysk skarbu państwa z podatków nakładanych na producentów wyrobów tytoniowych. Podobnie osoby otrzymujące świadczenia socjalne, w formie decyzji administracyjnej np. zasiłku celowego wydają znaczną jego część na używki takie jak papierosy i nie wykazują chęci poprawy swojej

sytuacji. Oczywiście rozwiązywanie takich zagadnień wymaga wielkiego wyczucia i wrażliwości ustawodawcy, jednak nie powinno prowadzić do ubożenia państwa.

Celowe jest prowadzenie badań nad skutecznością zamieszczania ostrzeżeń na opakowaniach wyrobów tytoniowych. Moim zdaniem regulacja dotycząca zamieszczania takich ostrzeżeń powinna zmieniać się w kierunku przekazywania informacji, a nie tylko haseł, biorąc pod uwagę ustawowo zagwarantowany dostęp do informacji publicznej. Optymalne oznaczanie wyrobów tytoniowych, informowanie o ich szkodliwości zdrowotnej oraz o innych negatywnych konsekwencjach jest jednym z podstawowych i koniecznych celów, jakie powinien osiągnąć ustawodawca w związku z przeciwdziałaniem nikotynizmowi za pomocą niewładczej formy działania administracji publicznej tj. działalności społeczno-organizatorskiej.

W poszukiwaniu optymalnego modelu regulacji przeciwdziałania nikotynizmowi możemy wykorzystać model administracyjnoprawny dotyczący zwalczania alkoholizmu⁴⁰⁸. Nie można jednak pojęć prawnych osób uzależnionych od alkoholu oraz osób nadużywających alkoholu przenieść w sferę regulacji problematyki nikotynizmu jako pojęcia osób uzależnionych od nikotyny oraz osób nadużywających nikotyny. Pojęcie osób uzależnionych od nikotyny obejmuje prawie wszystkie osoby korzystające z wyrobów tytoniowych. Większość osób próbujących rzucić palenie tytoniu ma z tym bardzo poważne kłopoty, co jest jak najbardziej wyraźnym wskaźnikiem stopnia ich uzależnienia. Jednak najczęściej ofiarami palenia tytoniu są bierni palacze, wdychający szkodliwy dym papierosowy. Osoby palące czynnie nie zawsze uważane są za ofiary palenia tytoniu, jako że dobrowolnie godzą się niszczyć swoje zdrowie. Osoby palące biernie takiego przyzwolenia nie wyrażają. Jednak, w związku z niskimi standardami przestrzegania prawa niejednokrotnie narażone są na negatywne konsekwencje przebywania w środowisku szkodliwym dla zdrowia. Jest to związane również z ochroną środowiska w świetle art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 prawo ochrony środowiska⁴⁰⁹. Wynika to z tego, że oddziaływanie na środowisko jest to także oddziaływanie na zdrowie ludzi.

W przypadku porównywania pojęć prawnych osób uzależnionych od nikotynizmu i osób uzależnionych od alkoholu oraz pojęć osób nadużywających alkoholu i osób nadużywających wyrobów tytoniowych możemy zaznaczyć istnienie pewnej odwrotności, jeśli chodzi o skutki oceny tych pojęć. Picie alkoholu i palenie tytoniu nie są w większości krajów świata karalne same w sobie, jednak za niedozwolone zwykle uznawane jest takie używanie produktów alkoholowych czy tytoniowych, które wyrządza szkodę innym osobom. W przypadku picia alkoholu, za szkodliwe dla innych osób zwykle uznaje się bycie uzależnionym, zaś w przypadku wyrobów tytoniowych, szkodliwe dla innych osób jest nadużywanie wyrobów tytoniowych.

Analiza pojęć dotyczących nikotynizmu i alkoholizmu miała na celu tylko wskazanie specyfiki nikotynizmu, jako nałogu legalnego przynajmniej tak długo, jak długo nie jest szkodliwy dla otoczenia. Odróżnia to nikotynizm zarówno od alkoholizmu jak i od narkomanii.

W opracowaniach dotyczących przeciwdziałania alkoholizmowi spotkać możemy szerokie negatywne skutki zdrowotne, społeczne, ekonomiczne jak i moralne, jakie nałóg alkoholizmu wywiera na jednostkę i na społeczeństwo. W przypadku nikotynizmu można

⁴⁰⁸ R. Sawuła: Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi, tekst ustawy z komentarzem, orzecnictwem i aktami wykonawczymi, Rzeszów 2003, str. 59.

⁴⁰⁹ Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

posługiwać się tymi samymi kryteriami, i wszędzie napotkamy na potwierdzenia tezy, że nikotynizm ma bardzo wiele skutków negatywnych.

Wielu przedstawicieli doktryny⁴¹⁰ odnosi się do problematyki nikotynizmu jako do elementu problematyki narkomanii, uznając nikotynę za jeszcze jeden groźny narkotyk, który za wszelką cenę powinien być wyeliminowany z życia społeczeństw. Jednak specyfika nikotynizmu polega między innymi na tym, że od kilku wieków wśród społeczeństw nikotynizm zdomował się na dobre, znajdując wielu sprzymierzeńców i obrońców. Rozmiary nikotynizmu dotykającego setki milionów ludzi na całym świecie, są kolejnym argumentem na który powołują się osoby sprzeciwiające się nazwaniu nikotyny narkotykiem, a nałogu nikotynowego narkomanią. Uznanie nikotynizmu za odmianę narkomanii równałoby się z uznaniem choroby znacznej części populacji świata. Zwykle do tej pory dochodziło do zbliżenia stanowisk osób uznających i nieuznających nikotynizm za narkomanię na zasadzie takiej, że uznawano nikotynę za narkotyk mniej szkodliwy i mniej wpływający na zdrowie osoby uzależnionej, niż nawet lekkie narkotyki, takie jak marihuana.

Obecnie wprowadzenie modelu zamkniętego w Polsce niestety nie byłoby celowe. Niska kultura, niedostateczne przestrzeganie prawa przemawiają za tym, żeby ograniczyć się do zapewnienia osobom niepalącym możliwości życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego przez odpowiednie tworzenie stref wolnych od dymu tytoniowego i ich przestrzeganie. Polska powinna dążyć do skutecznego egzekwowania częściowo zamkniętego modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania nikotynizmowi.

Natomiast moim zdaniem rozwiązaniem celowym byłoby zastanowienie się nad możliwością zmiany nawyków konsumentów wyrobów tytoniowych z palenia papierosów na używanie wyrobów bezdymnych. Produkty te są szkodliwe, jednak bezpośrednio szkodzą prawie wyłącznie osobie, która je używa. Wyroby tytoniowe bezdymne nie są oczywiście doskonałe, i co należy zaznaczyć, są także szkodliwe dla zdrowia ludzi, jednak zgodnie z doktryną liberalizmu, dzięki ich użyciu nie ogranicza się wolności tak osób je używających, jak i osób nie chcących ich używać.

W polskim modelu prawnym można zastanawiać się nad wprowadzeniem formy prawnej umowy administracyjnej dotyczącej przeciwdziałania nikotynizmowi. Jednak umowa administracyjna tylko pozornie stwarza równouprawnione warunki obu stronom, w rzeczywistości uprzywilejowując stronę „silniejszą”, czyli organ administracji publicznej. Wprowadzenie umowy administracyjnej mogłoby stanowić zagrożenie dla zasady państwa prawa, i mimo głębokich zmian zachodzących w rozumieniu związania administracji prawem nadal pozostaje ona kontrowersyjnym elementem katalogu form prawnych działania administracji.

Wypracowanie optymalnego modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania nikotynizmowi, co wynika z dotychczasowych rozważań podjętych w pracy, musi uwzględniać także uwarunkowania społeczno-gospodarcze, jak i stopień świadomości obywateli w tym zakresie. Przeciwdziałanie nikotynizmowi wymaga więc moim zdaniem stosowania zarówno władczych jak i niewładczych form działania, w ramach spójnego tzw. ciągu działań prawnych i faktycznych. Wymaga to także kompleksowego opracowania systemu kontroli w zakresie przeciwdziałania nikotynizmowi realizowanej jako kontrola kompleksowa przez NIK, w korelacji z kontrolami wycinkowymi, realizowanymi w szczególności przez inspekcje administracyjne. Ponadto stoję na stanowisku, że w

⁴¹⁰ B. Jaworska-Dębska: Uzależnienia: alkohol, narkotyki, papierosy. Kompetencje. Co w gminie, co w powiecie, co w województwie. Rzeczposp. 1998 nr 234, 235.

obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych brak jest przesłanek do wdrożenia w prawie polskim zamkniętego modelu przeciwdziałania niktynizmowi i z tych względów opowiadam się za kontynuacją obowiązującego modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania niktynizmowi w Polsce, który uznaję za model częściowo zamknięty. Należy także podkreślić, że w tym zakresie prawo pierwotne jak i wtórne Unii Europejskiej nie wprowadza konieczności wdrożenia modelu zamkniętego.

Rozważania podjęte w pracy pozwoliły sformułować następujące wnioski: Po pierwsze, prawne formy działania stosowane przez organy administracji publicznej pod kątem przeciwdziałania niktynizmowi nie mogą *de lege lata* naruszać nie tylko zasad ogólnych materialnego jak i procesowego polskiego prawa administracyjnego w tym zakresie lecz także odpowiednich zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, np. zasady subsydiarności czy zasady podnoszenia poziomu zdrowia społeczeństwa. Ponadto istotną rolę w tym zakresie odgrywa także prawo międzynarodowe np. Konwencja o Kontroli Tytoniu Światowej Organizacji Zdrowia.

W świetle jednolitego orzecznictwa NSA i WSA tylko bowiem przepisy ustawowe czy też umowy międzynarodowe, które nadają się do bezpośredniego stosowania lub rozporządzenia Unii Europejskiej mogą stanowić podstawę prawną do wydania zewnętrznych aktów administracyjnych np. decyzji administracyjnych, także w zakresie przeciwdziałania niktynizmowi. Oczywiście, należy brać pod uwagę dyspozycję w tym zakresie art. 91 Konstytucji RP.

Po drugie, specyfiką reglamentacji w przedmiocie przeciwdziałania niktynizmowi w zakresie prawa administracyjnego jest to, że dotyczą one także osób fizycznych będących destynatariuszami zakładów publicznych. Oznacza to, że konkretyzacja nałożonych z mocy prawa (*ex lege*) obowiązków administracyjnych musi nastąpić w tzw. Prawie zakładowym np. statutach i regulaminach odpowiednich rodzajów zakładów administracyjnych.

Po trzecie, ustawodawca dopuszcza ustanowienie tego rodzaju obowiązku administracyjnoprawnego w zakresie zakazu palenia tytoniu także w odpowiednim akcie prawa miejscowego np. w obrębie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Jednak koniecznym warunkiem w tym zakresie jest normatywne ujęcie tego zakazu w ustawie, a następnie jego odpowiednia recepcja do przepisu prawa miejscowego. Tego rodzaju rozwiązanie prawne zachodzi np. w odniesieniu do parku narodowego czy rezerwatu przyrody. Ustawa z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody dopuszcza ustanowienie takiego zakazu, a następnie jego konkretyzacja zachodzi w drodze rozporządzenia Rady Ministrów o utworzeniu parku narodowego jaki w planie ochrony w formie rozporządzenia Ministra Środowiska, a gdy jeszcze nie wszedł w życie, to tenże organ wprowadza go w zadaniach ochronnych które są nakładane w drodze zarządzenia.

Po czwarte, dokonując analizy poszczególnych prawnych form działania stosowanych w zakresie przeciwdziałania niktynizmowi należy stwierdzić, że realizacja nałożonych przez ustawodawcę zadań w tym zakresie wymaga stosowania konstrukcji tzw. ciągu działań prawnych i faktycznych obejmującego zarówno odpowiednie władcze jak i niewładcze prawne formy działania organów administracji publicznej.

Wynika z tego, że skuteczne działanie państwa w celu przeciwdziałania niktynizmowi wymaga prawidłowego zdefiniowania zagrożeń spowodowanych tym nałogiem. Działania administracji publicznej nie mogą się bowiem ograniczać wyłącznie do stosowania władczych form działania a następnie egzekucji administracyjnej tego rodzaju

obowiązków. W szczególności w ramach modelu administracyjnoprawnego przeciwdziałania nikotynizmowi nie należy zapominać, że działania takie powinny być połączone z działalnością informacyjną i edukacyjną, które skutecznie można realizować za pomocą działalności społeczno-organizatorskiej, a więc typowej niewładczej formy działania administracji publicznej. Efektywne przeciwdziałanie nikotynizmowi musi być bowiem skorelowane ze zmianą nawyków obywateli, o czym często się zapomina nakładając obowiązki administracyjnoprawne, co prowadzi do niskiej skuteczności wszelkich działań zmierzających do ograniczenia nałogu tytoniowego.

Po piąte, nie jest moim zdaniem prawidłowy pogląd występujący niekiedy w doktrynie, że środki prawne stosowane w modelu administracyjnoprawnym zwalczania alkoholizmu czy narkomanii są tożsame z modelem administracyjnoprawnym przeciwdziałania nikotynizmowi.

Po szóste, na podstawie analizy administracyjnoprawnej podjętej w rozdziale V pracy można sformułować wniosek, że brak jest spójnej i kompleksowej regulacji w zakresie modelu kontroli dotyczącego przeciwdziałania nikotynizmowi. Wynika to moim zdaniem ze specyfiki zakresu tej kontroli, która musi uwzględniać nie tylko aspekt podmiotowy i przedmiotowy lecz także obszarowy, biorąc pod uwagę np. problematykę tzw. palenia biernego czy też zakazu palenia tytoniu tylko ze względu na wymagania ochrony środowiska lub przeciwpożarowe, a nie z powodu przesłanki ochrony zdrowia.

Po siódme, dotychczasowe rozważania podjęte w pracy świadczą o tym, że wprowadzenie *de lege lata* w prawie polskim tzw. modelu zamkniętego, tak jak w Irlandii, nie jest w praktyce możliwe. Dlatego też obowiązujący w prawie polskim model administracyjnoprawny przeciwdziałania nikotynizmowi który uznaję za tzw. częściowo zamknięty - tak jak na Węgrzech i w USA jest prawidłowy biorąc pod uwagę także iż wiodącą rolę odgrywa w nim instytucja prawna strefy wolnej od dymu tytoniowego.