

Łukasz Balwicki

dr, Zakład Zdrowia Publicznego i Medycyny Społecznej, Katedra Medycyny
Społecznej, Gdański Uniwersytet Medyczny

Małgorzata Balwicka-Szczyrba

prof. nadzw. dr hab., Katedra Prawa Cywilnego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Gdański

Analiza uchwałodawstwa rad gmin wprowadzającego strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych

Wprowadzenie

Palenie papierosów stanowi w Polsce istotny problem społeczny – pali 29% dorosłych Polaków (34% mężczyzn, 23% kobiet)¹. Równocześnie niepokój budzi stale obecna praktyka narażania na dym tytoniowy osób niepalących, zwłaszcza gdy osobami tymi są dzieci. Badania wykazują, iż co czwarty palący Polak pali w obecności dzieci i kobiet ciężarnych². Dodatkowo, zauważalny jest ciągły wzrost alternatywnych form używania nikotyny. W latach 2012–2014 odsetek Polaków, którzy kiedykolwiek używali papierosa elektronicznego, zwiększył się z 12,4% do 14,6%³. Na polskim rynku pojawiły się również nowatorskie wyroby tytoniowe, takie jak urządzenia do podgrzewania tytoniu. Zarówno palenie tytoniu, jak i używanie innych produktów

¹ *Globalny sondaż dotyczący używania tytoniu przez osoby dorosłe (GATS) Polska 2009–2010*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2010, s. 9.

² D. Kachaniak, A. Trzaskalska, U. Krassowska, *Raport z ogólnopolskiego badania ankietowego na temat postaw wobec palenia tytoniu*, TNS Polska dla Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Warszawa 2015, s. 13.

³ F.T. Filippidis *et al.*, *Two-year trends and predictors of e-cigarette use in 27 European Union member states*, „Tobacco Control” 2017, vol. 26, nr 1, s. 98–104.

dostarczających nikotynę, niesie dla aktywnych i biernie inhalujących istotne ryzyko zdrowotne.

Jedną ze skutecznych i rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia metod ograniczania palenia czy używania wyrobów nikotynowych, a przede wszystkim ochrony zdrowia osób postronnych, jest wprowadzanie stref wolnych od dymu tytoniowego i innych substancji emitowanych z wyrobów tytoniowych czy papierosów elektronicznych⁴. Obowiązujące w Polsce unormowania prawne, idące za tymi wytycznymi, zawarte są w Ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁵ (dalej: „ustawa antytytoniowa”, „ustawa”). Istotną rolę należy przypisać ustawowym zakazom palenia wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, i używania papierosów elektronicznych, w miejscach publicznych wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy antytytoniowej, które to zakazy przyczyniają się do stopniowego ograniczania opisanych powyżej negatywnych praktyk⁶. Ważne narzędzie w zakresie działań prozdrowotnych przyznane zostało także radom gminy. Art. 5 ust. 4 ustawy pozwala w drodze uchwały ustalić dla terenu gminy inne niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych⁷. Uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego⁸, który ma szczególną doniosłość dla ochrony zdrowia – radom gminy umożliwiono bowiem wprowadzenie poszerzonej ochrony osób niepalących.

W niniejszym artykule analizie poddano uchwały rad gmin wprowadzające strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych, wydane na mocy art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej w okresie od września 2016 r. do sierpnia 2018 r.⁹. Strefy te dalej określane będą jako „strefy anty-

⁴ WHO Report on the global tobacco epidemic 2017, WHO, Geneva 2017, s. 24.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1446.

⁶ Zob. M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Ustawowy zakaz palenia wyrobów tytoniowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s. 157–174.

⁷ Poza kompetencją rady gminy wynikającą z ustawy antytytoniowej istnieją inne podstawy prawne do rozszerzenia zakazu palenia, tj. regulacje kształtujące uprawnienia organów administracji publicznej oraz zakładów administracyjnych w zakresie określenia zasad korzystania z obiektów użyteczności publicznej, a także przepisy określające uprawnienia podmiotów władających rzeczą. Zob. P. Wilczyński, *Wolność palenia wyrobów tytoniowych? Artykuł dyskusyjny*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 3, s. 65.

⁸ Zob. A. Ostapski, *Kompetencja rady gminy do ustalania stref wolnych od dymu tytoniowego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 65.

⁹ Przeanalizowano następujące uchwały, ujęte w systemie LEX jako „obowiązujące” w tym okresie:

tytoniowe”. Data początkowa okresu objętego badaniem związana jest z nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 22 lipca 2016 r.¹⁰, która weszła w życie z dniem 8 września 2016 r. Poszerzyła ona kompetencję rad gmin do wprowadzania stref antytytoniowych nie tylko w zakresie używania tradycyjnych papierosów czy innych wyrobów tytoniowych, lecz także papierosów elektronicznych. W wyniku nowelizacji wyraźnie zaakcentowana została również możliwość objęcia zakazem nowatorskich wyrobów tytoniowych. Analiza pozwoli na ocenę, w jakim zakresie wykorzystywana jest zmieniona kompetencja ustawowa z art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej.

1. Uchwała nr LIV/410/2018 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustalenia terenu kąpieliska nadmorskiego „Darłówek Zachodnie” jako strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego;
2. Uchwała nr CII/2656/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie nadania Parkowi Krakowskiemu imienia Marka Grechuty, określenia granic Parku oraz przyjęcia regulaminu Parku;
3. Uchwała nr XLVI/426/18 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XLII/370/13 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Miasta Bełchatowa;
4. Uchwała nr LVI/443/18 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie regulaminu korzystania z przystani wiejskiej;
5. Uchwała nr XLI/253/2017 Rady Gminy Jedlnia-Letnisko z dnia 25 września 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Gminnego w Jedlni-Letnisko;
6. Uchwała nr XXVII/198/2017 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie ustanowienia stref wolnych od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego;
7. Uchwała nr XXXIII/289/17 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XLII/370/13 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należących do Miasta Bełchatowa;
8. Uchwała nr LXII/1362/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXIV/954/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia w granicach administracyjnych Miasta Krakowa miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako stref wolnych od dymu tytoniowego;
9. Uchwała nr LXII/1349/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr LII/980/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 września 2016 r. w sprawie nadania nazwy parku i przyjęcia regulaminu parku;
10. Uchwała nr XXXI/479/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rozszerzenia w granicach administracyjnych Miasta Olsztyna katalogu miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego;
11. Uchwała nr LII/980/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 września 2016 r. w sprawie nadania nazwy parku i przyjęcia regulaminu parku.

¹⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1331.

Tło prawne

Skoro nowelizacja poszerzyła kompetencje rad gmin, pozwalając na wprowadzenie na terenie gminy stref, w których zakazane jest używanie wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, a także papierosów elektronicznych, na początku rozważań warto wyjaśnić najważniejsze różnice pomiędzy zakresami tychże pojęć. Pozwoli to ukazać, jak istotna jest precyzja w formułowaniu treści uchwał rad gmin.

Zgodnie z art. 2 pkt 48 ustawy antytytoniowej „wyrobem tytoniowym” jest wyrób przeznaczony do spożycia przez konsumentów, składający się, nawet częściowo, z tytoniu, w tym zmodyfikowanego genetycznie¹¹. Tak rozumianym wyrobem tytoniowym jest papieros, przez który rozumie się zrolowany tytoń, który może być spożywany w drodze procesu spalania (art. 2 pkt 19 ustawy antytytoniowej). Stanowi on najpopularniejszą obecnie formę, w jakiej konsumowany jest tytoń w Polsce¹². Inne wyroby tytoniowe przeznaczone do palenia to cygara, cygaretki i tytoń sprzedawany w paczkach – służący do samodzielnego skręcania papierosów, palenia tradycyjnej czy wodnej fajki.

Przedstawiona definicja wyrobu tytoniowego wyklucza z grupy desygnatów tego pojęcia papierosy elektroniczne, tzw. e-papierosy. Definicja „tytoniu” z art. 2 pkt 36 ustawy jednoznacznie określa go bowiem jako liście lub inne naturalne części roślin, wykluczając z zakresu tego pojęcia ekstrakty używane w e-papierosach. Ponadto, elektroniczny inhalator, będący częścią papierosa elektronicznego, może służyć podawaniu innych substancji, także tych niemających w swoim składzie nikotyny. Z uwagi na powyższe cechy papierosów elektronicznych nie można kwalifikować ich jako wyrobów tytoniowych w rozumieniu art. 2 pkt 48 ustawy, a zatem należy je określać jako inne wyroby poddane reglamentacji w sposób określony ustawą antytytoniową¹³. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w unormowaniach omawianej ustawy, która w wielu przepisach wyraźnie odróżnia wyroby tytoniowe od papierosów elektronicznych, ustalając podobne ograniczenia we wprowadzaniu na rynek czy używaniu obu rodzajów wyrobów. Takim przepisem jest m.in. art. 5 ustawy, dotyczący zakazów palenia wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, oraz – wyłączonych z zakresu ich desygnatów – papierosów elektronicznych.

¹¹ Tożsama definicja wyrobu tytoniowego zawarta jest w art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/40/EU.

¹² *Globalny sondaż dotyczący używania tytoniu przez osoby dorosłe...*, s. 9.

¹³ Tak M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Status prawny papierosów elektronicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, vol. 38, s. 113.

Odrębne pojęcie stanowi „nowatorski wyrób tytoniowy”, za który uważa się wyrób tytoniowy inny niż papieros, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, tytoń do fajki wodnej, cygaro, cygaretki, tytoń do żucia, tytoń do nosa lub tytoń do stosowania doustnego (art. 2 pkt 11 ustawy). Przykładem takiego produktu jest system do podgrzewania tytoniu, obecny od niedawna na polskim rynku, w którym dochodzi do utleniania tytoniu w temperaturze mniejszej niż ta, z którą mamy do czynienia podczas tradycyjnego spalania. Wymaga odnotowania, iż nowatorskie wyroby tytoniowe należy uznawać za wyroby tytoniowe w rozumieniu art. 2 pkt 48 ustawy, co jest wielokrotnie akcentowane w treści ustawy antytytoniowej. Przykładowo, w art. 5 ustawy, wprowadzającym zakaz palenia „wyróbów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych”.

Analiza treści uchwał wprowadzających „strefy antytytoniowe” w aspekcie stopnia aktywności rad gmin

Pomimo że używanie wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, i papierosów elektronicznych, stanowi istotny problem społeczny, badanie wykazało, że aktywność rad gmin w zakresie realizowania kompetencji z art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej jest znikoma. W analizowanym dwuletnim okresie, na 2478 gmin w Polsce¹⁴, na podstawie ustawy podjęto jedynie 11 uchwał odnoszących się do przedmiotowej materii, które mają status obowiązujących¹⁵. Przy czym w okresie od września 2016 do grudnia 2016 r. podjęte zostały dwie uchwały, w roku 2017 – pięć uchwał, w roku 2018 (do sierpnia) – cztery uchwały. Należy jednocześnie wskazać, że cztery z badanych uchwał miały charakter zmieniający już obowiązujące uchwały wprowadzające strefy wolne od dymu tytoniowego, wydane w oparciu o poprzedni stan prawny.

Odnosząc się do wyników badań, trzeba zaakcentować, iż tak znikoma aktywność rad gmin jest zastanawiająca zwłaszcza dlatego, że dotyczy okresu, który nastąpił bezpośrednio po nowelizacji ustawy antytytoniowej, a więc po poszerzeniu kompetencji rad gmin. Wydawać się zatem mogło, że będzie to czynnik mobilizujący do większej aktywności, a co najmniej do dostosowania wydanych już uchwał rad gminy do treści znowelizowanego art. 5 ust. 4 ustawy poprzez wprowadzenie stref antytytoniowych również w zakresie pary z papierosów elektronicznych oraz wyraźnego stwierdzenia, że zakaz dotyczy

¹⁴ *Samorząd terytorialny w Polsce*, Baza JST, <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorząd-terytorialny-w-Polsce.html> [dostęp: 27.08.2018].

¹⁵ W badaniu nie uwzględniono jednej uchwały, która nie wprowadzała stref antytytoniowych, i jednej, która utraciła moc.

także substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych. Analiza wykazała, że jedynie cztery z badanych uchwał w pełni i wyraźnie odniosły się do znowelizowanej kompetencji z art. 5 ust. 4 ustawy. Pomimo tak ważnej roli omawianych zakazów w przeciwdziałaniu nikotynizmowi, rady gminy w większości nie wykorzystują przyznanych im narzędzi¹⁶.

Analiza treści uchwał wprowadzających „strefy antytytoniowe” w aspekcie zakresu ustanawianego zakazu

Mając na uwadze poszerzone uprawnienie rad gmin wynikające ze znowelizowanego art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej, w drugiej kolejności analizie poddano treść uchwał pod kątem ich zakresu. Celem było ustalenie, czy ustanowione w badanym okresie zakazy wprowadzające strefy antytytoniowe odnoszą się zarówno do tradycyjnych papierosów, innych wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, jak i do papierosów elektronicznych. Badanie wykazało, iż analizowane uchwały rad gmin w większości nie realizują w pełni kompetencji przyznanej w art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej, bądź są nieprecyzyjne w swej treści, a poprzez to mogą być niezrozumiałe dla ich adresatów. Poniżej przedstawiona zostanie szczegółowa analiza uchwał.

Uchwała nr LII/980/16 Rady Miasta Krakowa w § 7 pkt 22 wprowadza dla obszaru Parku Miejskiego Bagry Wielkie zakaz palenia papierosów, w tym papierosów elektronicznych i wyrobów tytoniowych, poza miejscami do tego wyznaczonymi. Uchwała ta nie wprowadza wprost w swej treści zakazu używania nowatorskich wyrobów tytoniowych. Należy w tym wypadku przyjmować, że nowatorskie wyroby tytoniowe są „wyrobami tytoniowymi” w rozumieniu art. 2 pkt 48 ustawy, co wyjaśniono w pierwszym rozdziale niniejszej pracy. Mimo tego, dla jasności zakresu wprowadzonego zakazu warto byłoby określić wprost, że ograniczenie dotyczy także substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego, tak jak wskazuje art. 5 ust. 4 ustawy. Zakres ten może bowiem nie być zrozumiały dla osób używających nowatorskich wyrobów tytoniowych, jako adresatów zakazu. Podobnie sformułowana została kolejna uchwała Rady Miasta Krakowa (nr LXII/1349/17) – co do jej treści należy wyrazić tożsamą uwagę. Dopiero uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXII/1362/17 ustala w granicach administracyjnych Miasta Kraków określone miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji

¹⁶ Podobne wnioski sformułowano na podstawie analizy danych z lat 1996–2009. Zob. M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Praktyka korzystania przez rady gminy z kompetencji do wprowadzania stref wolnych od dymu tytoniowego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 65–66.

uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych. Uchwała ta w pełni odpowiada znowelizowanej treści art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej. Kolejna uchwała Rady Miasta Krakowa (nr CII/2656/18), dotycząca nadania Parkowi Krakowskiemu imienia Marka Grechuty, określenia granic Parku oraz przyjęcia regulaminu Parku dotyczy znowu zakazu palenia papierosów, w tym papierosów elektronicznych i wyrobów tytoniowych, poza miejscami do tego wyznaczonymi. Uchwała ponownie nie wprowadza wprost w swym brzmieniu zakazu używania nowatorskich wyrobów tytoniowych.

Kolejna z analizowanych uchwał, tj. uchwała Rady Miejskiej w Bełchatowie nr XXXIII/289/17, poszerzając obszar określony jako strefa wolna od dymu tytoniowego na inne miejsce w niej wskazane, nie wprowadza zakazu używania papierosów elektronicznych. Należy dlatego wywodzić, że na wskazanych obszarach obowiązuje jedynie zakaz palenia wyrobów tytoniowych. Skoro w znowelizowanej ustawie wyrobem tytoniowym jest także nowatorski wyrób tytoniowy, zasadne jest uznanie, że uchwała dotyczy także tych produktów.

Uchwała Rady Gminy Jedlnia-Letnisko nr XLI/253/2017 wprowadza zakaz reklamy i promocji wyrobów tytoniowych dla terenu Targowiska Gminnego „Ryneczek w Jedlni-Letnisko” (§ 12). Uchwała w swej treści nie ustanawia strefy wolnej od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych oraz substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych. Należy zauważyć, iż zakaz reklamy i promocji wyrobów tytoniowych jest zakazem ustawowym obowiązującym z mocy art. 8 ust. 1 ustawy antytytoniowej, z kolei kompetencja rad gminy z art. 5 ust. 4 ustawy, którą wskazano jako podstawę prawną omawianej uchwały, dotyczy jedynie wprowadzania stref antytytoniowych.

Uchwała Rady Miejskiej w Czempieniu nr LVI/443/18 wprowadza dla terenu przystani wiejskiej strefę wolną od dymu tytoniowego i e-papierosów (§ 9). Zakazem nie jest wprost objęte używanie nowatorskich wyrobów tytoniowych, co może budzić wątpliwości w zakresie stosowania uchwały do tychże wyrobów, w których nie dochodzi do pełnego procesu spalania, a jedynie do procesu podgrzewania tytoniu i uwalniania mniejszej ilości substancji toksycznych niż podczas spalania w wysokiej temperaturze. Skoro jednak znowelizowana ustawa uznaje nowatorskie wyroby tytoniowe za wyroby tytoniowe, należy przyjmować, że wskazany zakaz dotyczy ich także.

Kolejna badana uchwała, tj. uchwała Rady Miejskiej w Bełchatowie nr XLVI/426/18, poszerzając obszar określony jako strefa wolna od dymu tytoniowego na inne, wskazane w niej miejsca, nie wprowadza zakazu używania papierosów elektronicznych i nie odnosi się wprost do nowatorskich wyrobów tytoniowych. Należy wywodzić, że na wskazanych obszarach obowiązuje zakaz palenia wyrobów tytoniowych, a skoro w znowelizowanej ustawie wy-

robem tytoniowym jest także nowatorski wyrób tytoniowy, uchwała dotyczy także tych produktów. Badana uchwała określa również regulamin korzystania z placu do kalisteniki, stanowiąc w § 7, że teren tego placu stanowi strefę wolną od dymu tytoniowego. Także w tym miejscu użyteczności publicznej nie wprowadzono zakazu używania papierosów elektronicznych.

Przyznana w ustawie kompetencję w pełni, i w sposób precyzyjny, realizują tylko cztery analizowane uchwały. Poza przytoczona już uchwałą Rady Miasta Krakowa nr LXII/1362/17, są to:

- uchwała Rady Miasta Olsztyna nr XXXI/479/16, która w § 1 rozszerza w granicach administracyjnych Miasta Olsztyna katalog miejsc przeznaczonych do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych;
- uchwała Rady Gminy i Miasta Przysucha nr XXVII/198/2017, która ustala na terenie Gminy i Miasta Przysucha miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych.
- uchwała Rady Miejskiej w Darłowie nr LIV/410/2018, która ustala teren kąpieliska nadmorskiego „Darłówek Zachodnie” jako strefę wolną od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych, za wyjątkiem oznakowanych terenów plaży, zlokalizowanych bezpośrednio przy wejściach.

Analizując treść wskazanych uchwał, należy przyjąć, iż pomimo że ustawodawca poszerzył zakres kompetencji rad gmin z art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej, wydaje się dopuszczać ustanowienie stref antytytoniowych tylko w zakresie wybranych wyrobów tytoniowych. Sama kompetencja rady gminy ma bowiem charakter fakultatywny („rada gminy może”), a przez to prawnie dopuszczalna jest sytuacja zarówno podjęcia, jak i niepodjęcia uchwały rozszerzającej ustawowe strefy¹⁷. Możliwa wydaje się także sytuacja ograniczenia zakazów do tylko niektórych rodzajów wyrobów. Trzeba jednak zdecydowanie podkreślić, iż w pełni skuteczne przeciwdziałanie nikotynizmowi, zgodnie z celem ustawy, wymaga wprowadzania zakazów odnoszących się zarówno do wyrobów tytoniowych, jak i innych wyrobów, o których mowa w art. 5 ust. 4 ustawy. Nie budzi wątpliwości, że palenie tradycyjnych papierosów jest najbardziej szkodliwe dla osób znajdujących się w pobliżu z uwagi na skutki tzw. biernego palenia. Jest ono główną przyczyną chorób takich jak rak płuc,

¹⁷ Zob. A. Ostapski, *op. cit.*, s. 67.

choroba niedokrwienna serca czy nagła śmierć sercowa u osób niepalących¹⁸. Nie istnieje jednocześnie bezpieczny poziom narażenia na dym tytoniowy na drodze biernej inhalacji¹⁹. Pomimo, jak się wydaje, mniejszej szkodliwości obcowania z osobą używającą papierosy elektroniczne²⁰, wprowadzenie omawianych zakazów w zakresie tychże wyrobów ma także duże znaczenie, zwłaszcza edukacyjne. Podobnej oceny należy dokonać odnośnie do nowatorskich wyrobów tytoniowych. Wprowadzone zakazy dotyczące także tych wyrobów pozwalają wyeliminować z przestrzeni publicznej praktykę używania produktów, które są szkodliwe i które stwarzają ryzyko tak wielu poważnych chorób. Utrudnione ich używanie, mniejsza obecność w przestrzeni publicznej, prowadzą do spadku popularności tychże wyrobów (jako efekt tzw. denormalizacji). A zatem należy zdecydowanie podkreślać istotną rolę wprowadzania przez rady gminy stref antytytoniowych dotyczących zarówno tradycyjnych papierosów, jak i innych wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych, a także papierosów elektronicznych – zgodnie z ustawą antytytoniową.

Analiza treści uchwał rad gmin wprowadzających „strefy antytytoniowe” w aspekcie obszarowym

Nowelizacja art. 5 ust. 1 ustawy antytytoniowej sprawiła, że zakres miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, które mogłyby stanowić przedmiot uchwałodawstwa rad gmin, uległ zawężeniu²¹. Ustawowy zakaz palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, na mocy art. 5 ust. 1 ustawy, obowiązuje obecnie: 1) na terenie zakładów leczniczych podmiotów leczniczych i w pomieszczeniach innych obiektów, w których są udzielane świadczenia zdrowotne; 2) na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej; 3) na terenie uczelni; 4) w pomieszczeniach zakładów pracy innych niż wymienione w pkt 1 i 2; 5) w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku do użytku publicznego; 6) w lokalach gastronomiczno-rozrywkowych; 7) w środkach pasażerskiego transportu publicznego oraz w obiektach służących obsłudze podróży; 8) na przystankach komunikacji publicznej; 9) w pomieszczeniach obiektów spor-

¹⁸ *Policy recommendations on protection from exposure to second-hand tobacco smoke*, WHO, Geneva 2007, https://www.who.int/tobacco/resources/publications/wntd/2007/PR_on_SHS.pdf, s. 5 [dostęp: 27.08.2018].

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

²⁰ A. McNeill *et al.*, *E-cigarettes: an evidence update*, Public Health England, London 2015, s. 6.

²¹ Zob. M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Ustawowy zakaz palenia wyrobów tytoniowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s. 161–162.

towych; 10) w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci; 11) w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego.

Podkreślano już, iż zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy, kompetencja rad gmin dotyczy innych niż wymienione w ustawie miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Pomimo tak znacznego zakresu obszarowego zakazów ustawowych pozostają jednak obszary, których może dotyczyć miejscowa legislacja.

Przedmiotem uchwał rad gmin w badanym okresie były następujące miejsca publiczne: kąpielisko (jedna uchwała); parki (sześć uchwał); place zabaw (pięć uchwał); tereny rekreacyjne (dwie uchwały); targowisko (jedna uchwała); boisko (jedna uchwała); przystanki autobusowe i tramwajowe (dwie uchwały). Analizując powyższe uchwały, można przede wszystkim wskazać, że cechuje je wybiórcze spojrzenie na miejsca użyteczności publicznej, które mogłyby zostać objęte zakazem palenia tytoniu i wyrobów tytoniowych. Większość z badanych uchwał dotyczyła parków i placów zabaw. Pozostaje duża liczba miejsc użyteczności publicznej, takie jak ulice, plaże, kąpieliska, obiekty sportowe czy place, które nie występowały, bądź występowały w pojedynczych przypadkach analizowanej miejscowej legislacji²².

Poza tym należy zauważyć, iż niektóre z analizowanych uchwał rad gmin odnosiły się do obszarów, na których obowiązuje ustawowy zakaz palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych i palenia papierosów elektronicznych, obowiązujący na mocy art. 5 ust. 1 ustawy. Takimi miejscami ujętymi w badanych aktach prawa miejscowego są przystanki autobusowe i tramwajowe oraz place zabaw. Warto podtrzymać stanowisko, że podjęcie przez radę gminy działań uchwałodawczych w zakresie określenia stref wolnych od dymu tytoniowego jest działaniem skutecznym o tyle, o ile określone w uchwale miejsca obejmują obszar inny niż wskazany w art. 5 ust. 1 ustawy. Powielenie przepisów ustawowych – oprócz tego, że jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej²³ – należy uznać także za działanie sprzeczne z celem ustawy²⁴. Wprowadzanie stref antytytoniowych na mocy aktów prawa miejscowego na tychże obszarach wykracza poza kompetencję rad gmin z art. 5 ust. 4 ustawy, która dotyczy innych niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, a zatem należy je uznać za niedopuszczalne²⁵.

²² Podobnie we wcześniejszych badaniach: M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Praktyka korzystania...*, s. 64.

²³ Tak A. Ostapski, *op. cit.*, s. 64.

²⁴ Tak też M. Balwicka-Szczyrba, Ł. Balwicki, *Praktyka korzystania...*, s. 61.

²⁵ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z 11.07.2008 r. (nr NK.II AŁ.0911-139/08), LEX nr 488149. Podkreślono w nim, iż art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej nie upoważnia do określenia wysokości kary grzywny za nieprzestrzeganie zakazu palenia wyrobów tytoniowych w miejscach objętych tym zakazem. W świetle art. 13 ustawy ten, kto

Podsumowanie

Dokonana analiza uchwałodawstwa rad gmin dotyczącego wprowadzania stref wolnych od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych, w okresie od września 2016 r. do sierpnia 2018 r., prowadzi do refleksji o zdecydowanie niskiej aktywności w tym obszarze. Pomimo że uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej jest aktem prawa miejscowego o dużym znaczeniu dla ochrony zdrowia, jest sporadycznie wykorzystywanym w tym celu narzędziem. Znalezienie przyczyn takiego stanu rzeczy warte jest niewątpliwie odrębnej analizy.

Przeprowadzone badanie pozwala uznać, że analizowane uchwały rad gmin w większości nie realizują w pełni kompetencji przyznanej w art. 5 ust. 4 ustawy antytytoniowej, zawężając zakres wprowadzanych stref antytytoniowych jedynie do niektórych rodzajów wyrobów. Odnotowano, że treść niektórych uchwał jest tak sformułowana, że wyklucza ich zastosowanie do papierosów elektronicznych. Niektóre z badanych uchwał są z kolei nieprecyzyjne w swej treści, a poprzez to mogą być niezrozumiałe dla ich adresatów, przede wszystkim osób używających nowatorskich wyrobów tytoniowych. Zauważono jednocześnie, że uchwałodawstwo rad gmin cechuje wybiórcze spojrzenie na miejsca użyteczności publicznej, które mogłyby zostać określone jako strefa antytytoniowa – rzadko strefa taka jest ustanawiana dla ulic, plaż, kąpielisk, obiektów sportowych czy placów. Zdecydowanie niepożądanym zjawiskiem jest powielanie przez niektóre z analizowanych uchwał zakazów obowiązujących już *ex lege*.

Z uwagi na epidemiologiczny kontekst nikotynizmu, a także stałe poszerzanie kręgu osób używających produktów do dozowania nikotyny o dzieci i młodzież, należy zdecydowanie podkreślić, że gminy nie powinny bagatelizować przyznanych im narzędzi prawnych służących ochronie zdrowia mieszkańców. A zatem warto postulować zdecydowane zwiększenie aktywności rad gmin w tym obszarze – m.in. ustanawianie w drodze uchwał licznych miejsc przeznaczonych do użytku publicznego na terenie gminy jako stref wolnych od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych. Takie prozdrowotne działania niewątpliwie wpisują się w zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym²⁶.

łamie zakaz palenia wyrobów tytoniowych w miejscach określonych w art. 5, podlega karze grzywny, przy czym orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Por. też A. Ostapski, *op. cit.*, s. 65.

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 994.

Abstract

Analysis of the resolution of communal councils introducing zones free from tobacco smoke, electronic cigarettes vapor and substances released by means of an innovative tobacco product use

The study analyzes the resolutions of communal councils regarding the introduction of zones free from tobacco smoke, electronic cigarettes vapor and substances released by means of an innovative tobacco product use, enacted between September 2016 and August 2018. The activity of commune councils in creating local anti-tobacco legislation has been very low, despite the resolution of the municipal council issued on the basis of art. 5 par. 4 of the Act on Health Protection Against the Consequences of Using Tobacco and Tobacco Products is an act of high importance to health. At the same time, it was pointed out that the analyzed resolutions of municipal councils do not fully fulfill the competences granted in art. 5 par. 4 acts or are imprecise in their content. It was also found that these acts repeatedly banned *ex lege* bans. Due to the importance of pro-health action, the activity of municipal councils in the studied area is strongly advocated.

Key words: smoke-free zones, electronic cigarettes, local legislation

Streszczenie

Analiza uchwałodawstwa rad gmin wprowadzającego strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych

W pracy dokonano analizy uchwałodawstwa rad gmin dotyczącego wprowadzania stref wolnych od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskich wyrobów tytoniowych, w okresie od września 2016 r. do sierpnia 2018 r. Wykazano zdecydowanie niską aktywność rad gmin w tworzeniu lokalnej legislacji antytytoniowej, pomimo że uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych jest aktem o dużym znaczeniu dla ochrony zdrowia. Wskazano równocześnie, że analizowane uchwały rad gmin w większości nie realizują w pełni kompetencji przyznanej w art. 5 ust. 4 ustawy bądź są nieprecyzyjne w swej treści. Stwierdzono także, że akty te niejednokrotnie powielają zakazy obowiązujące *ex lege*. Z uwagi na istotność działań prozdrowotnych, zdecydowanie postuluje się większą aktywność rad gmin w badanym obszarze.

Słowa kluczowe: strefy wolne od dymu tytoniowego, papierosy elektroniczne, lokalna legislacja