



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.02.2020
P/20/076

Pan
Zbigniew Szaleniec
Burmistrz Miasta Czeladź
ul. Katowicka 45, 41-250 Czeladź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czeladzi, ul. Katowicka 45, 41-250 Czeladź ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Szaleniec, Burmistrz Miasta Czeladź od dnia 30 listopada 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015-2016).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/129/2020 z 18 maja 2020 r. oraz nr LKA/202/2020 z dnia 29 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4, 216-217)

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Burmistrz*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁵, działania podejmowane w kontrolowanym okresie przez Burmistrza sprzyjały ograniczeniu dostępności napojów alkoholowych (zmniejszeniu uległa liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych (o 9,5%) oraz wartość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (o 7,3%), a zwiększeniu uległa liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (o 5,2%). Rzetelnie wykonywano także obowiązki mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych (prowadzono kontrole prawidłowości korzystania przez przedsiębiorców z udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i rzetelnie je dokumentowano). Powyższe działania spełniały wymogi ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷, ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020⁹.

Jako brak należytej rzetelności NIK oceniła natomiast nieprzedstawienie przez Burmistrza Radzie Miejskiej w Czeladzi merytorycznego uzasadnienia do projektu uchwały Nr LI/675/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Czeladź. W ocenie NIK, uzasadnienie projektu uchwały powinno zawierać argumenty świadczące o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu, jakim powinno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1.1 Każdy z gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020¹¹, przedstawianych przez Burmistrza Radzie Miejskiej w Czeladzi¹² do uchwalenia i uchwalanych przez ten organ bez wprowadzania zmian do projektów, zawierał diagnozę problemów związanych z alkoholem na terenie miasta Czeladź, a źródłem danych zawartych w diagnozach były:

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: *NIK*.

⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm., dalej: *uowt*.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm., dalej: *uosdg*.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm., dalej: *Prawo przedsiębiorców*.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1492 ze zm., dalej: *NPZ*.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020 przyjmowane były uchwałami Rady Miejskiej w Czeladzi: Nr XXXII/433/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., Nr XLVI/590/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r., Nr IV/46/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r., Nr XVII/205/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. Dalej: *gminne programy*.

¹² Dalej: Rada.

- raport ze zleconego przez Urząd w 2015 r. badania pn. Diagnoza skali zachowań ryzykownych w obszarze używania substancji psychoaktywnych uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na terenie miasta Czeladź,
- Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Czeladź na lata 2016-2020, w tym analiza SWOT problemów społecznych dla Czeladzi,
- corocznie sporządzane: ocena zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czeladzi¹³,
- pozyskiwane corocznie przez Urząd z: placówek oświatowych, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Komisariatu Policji oraz Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej - Szpitala w Czeladzi, informacje o działaniach podejmowanych celem przeciwdziałania alkoholizmowi,
- coroczne sprawozdania z działalności w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA-G1,
- coroczne sprawozdania z realizacji gminnego programu.

Zakres danych dostępnych w ww. dokumentach pozwalał na dokonanie oceny aktualnej sytuacji w zakresie dostępności napojów alkoholowych (w tym wzrost lub spadek liczby zdarzeń i zjawisk będących skutkami spożywania alkoholu w porównaniu do lat minionych), uwarunkowań aktualnej sytuacji, znaczenia aktualnej sytuacji dla społeczności lokalnej, a także prognozę sytuacji.

(akta kontroli str. 5-108)

Diagnozy zawarte w gminnych programach wskazywały na ustabilizowaną sytuację dot. zdarzeń i liczby osób objętych interwencjami służb porządkowych oraz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Nie wskazywano na konieczność podejmowania nowych działań dotyczących ograniczenia spożycia alkoholu, ograniczania jego dostępności oraz rozwiązywania problemów osób/rodzin dotkniętych problemem alkoholowym.

(akta kontroli str. 5-108)

1.2 W gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie określono potrzeby ograniczania dostępności alkoholu, w sposób który pozwalał na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. W postanowieniach ogólnych każdego z ww. programów wymieniano wśród zadań gminy ograniczenie dostępności do alkoholu, przy czym zadaniu temu nie przypisywano sposobów realizacji, ani wskaźników wykonania. Burmistrz wyjaśnił, że ograniczanie dostępności alkoholu odbywa się poprzez realizację uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Czeladź (ustalone we wspomnianej uchwale limity dot. sprzedaży Burmistrz uznał za wystarczające). Burmistrz zwrócił uwagę, że (...) *w Mieście Czeladź nie obserwujemy tendencji wzrostowej, co do spożywania napojów alkoholowych i związanych z tym m.in.:*

- przypadków wandalizmu,
- liczby przeprowadzonych interwencji domowych mających związek z nadużywaniem alkoholu w rodzinie,

¹³ Dalej: MOPS.

- liczby interwencji wobec osób spożywających alkohol w miejscach publicznych,
- liczby zatrzymań osób nietrzeźwych w celu wytrzeźwienia w pomieszczeniach policyjnych,
- liczby osób zgłaszanych lub wobec których prowadzone jest postępowanie przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(akta kontroli str. 5-39, 109-110)

1.3 Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej w Czeladzi projekt uchwały, a Rada wywiązała się z obowiązku ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁴. W okresie do 13 czerwca 2018 r. kwestie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, a także zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów regulowały uchwały Rady Miejskiej Nr XXXIII/253/2001 z dnia 29 marca 2001 r. i Nr XLI/297/2001 z dnia 26 lipca 2001 r.

(akta kontroli str. 111-114)

Dnia 23 maja 2018 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr LI/675/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Czeladź, która zaczęła obowiązywać dnia 13 czerwca 2018 r.¹⁵, akceptując bez zmian projekt przygotowany przez Burmistrza. Projekt uchwały został przygotowany przez zespół powołany przez Burmistrza dnia 23 kwietnia 2018 r.¹⁶, w skład którego wchodził przedstawiciele Urzędu, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Rady Miejskiej oraz Straży Miejskiej. W projekcie proponowano:

- w każdej z trzech grup napojów alkoholowych (tj. napojów o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, napojów o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu z wyjątkiem piwa oraz napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu) maksymalnie po 70 zezwoleń na ich sprzedaż z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz po 50 zezwoleń na sprzedaż z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży,
- sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 25 m od granicy terenów: przedszkoli, szkół, placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczych, budynków i obiektów kultu religijnego (z wyłączeniem krzyży i kapliczek przydrożnych), przy czym pomiar dokonywany ma być wzdłuż ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych wymienionych obiektów do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,

¹⁴ Wymóg art. 12 ust. 1 i ust 2 uowt w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. oraz art. 12 ust. 1 i ust. 3 uowt w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

¹⁵ W uchwale ustalono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, co nastąpiło dnia 29 maja 2018 r.

¹⁶ Zarządzenie Nr 114/2018 Burmistrza.

- ważność zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 5 lat, a przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 7 lat,
- prowadzenie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży pod warunkiem zapewnienia sali konsumenckiej większej niż 25m² (nie dotyczy placówek mających wyłącznie zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo) oraz dysponowania co najmniej 16 miejscami siedzącymi na sali konsumenckiej,
- prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży pod warunkiem dysponowania salą sprzedażową o minimalnej powierzchni 30m², przy czym przepis ten nie dotyczy zezwoleń jednorazowych.

Opisany powyżej projekt został zaakceptowany przez Komisję Polityki Społecznej, Zdrowia i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej na posiedzeniu dnia 17 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 115-134)

1.4 W okresie objętym kontrolą na terenie Czeladzi nie były wprowadzane czasowe ograniczenia dotyczące sprzedaży napojów alkoholowych lub ograniczające nocną sprzedaż napojów alkoholowych. Burmistrz nie uważał wprowadzenia ograniczeń za celowe, bowiem jak wyjaśnił (...) *Straż Miejska i Policja nie zgłaszały do tut. Urzędu uwag, skarg, czy też problemów wynikających ze sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. W związku z czym nie występuje u nas związek przyczynowo-skutkowy dotyczący zakłócania porządku publicznego związanego ze sprzedażą napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź. Ponadto informuję, iż w związku z obecną sytuacją w naszym kraju (COViD-19) również nie były podejmowane działania interwencyjne dot. sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych, bowiem wystarczyły rozwiązania szczególne wprowadzone przez rząd.*

(akta kontroli str. 135-138)

1.5 W uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży, przedłożonej Radzie przez Burmistrza w maju 2018 r. powoływano się wyłącznie na wymogi obowiązującego prawa, tj. zmiany wprowadzane do *uowt* i nie przedstawiono skonkretyzowanych przesłanek i powodów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Czeladzi. Omówienie sytuacji występującej w Czeladzi oraz zasadności proponowanych rozwiązań miała miejsce w trakcie posiedzeń zespołu powołanego przez Burmistrza do opracowania projektu uchwały oraz w trakcie obrad właściwej komisji Rady Miejskiej opiniującej projekt.

(akta kontroli str. 111-119)

W sprawie uzasadnienia ww. projektu uchwały Burmistrz wyjaśnił, co następuje *W ocenie organu przyjęte w uchwale Rady Miejskiej Nr LI/675/2018 z 23 maja 2018 r. limity zezwoleń na sprzedaż alkoholu i zasady jego sprzedaży są satysfakcjonujące i w pełni zaspokajają potrzeby mieszkańców. Od wielu lat ustalone limity nigdy nie były w pełni wykorzystane, a na terenie gminy nie dochodzi do aktów wandalizmu, zakłóceń porządku publicznego lub innych zjawisk negatywnych związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych. Analizując kwestię limitów zezwoleń dla przedsiębiorców przyjęto, że Miasto powinno – tak jak do tej pory - dysponować rezerwą zezwoleń, aby zapewnić podejmowanie działalności*

gospodarczej podmiotom na równych prawach. Dodatkowo występuje trend zniżkowy dotyczący liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu sprzedaży jak i poza nim. Zmniejszeniu uległa także wartość sprzedanego na terenie gminy alkoholu. Analizy służące ustaleniu limitów zezwoleń i zasad sprzedaży, dokonywane są na etapie przygotowania projektu. Wszelkie niezbędne dane zebrane zostały przez powołany przeze mnie Zespół i poddane weryfikacji w celu wypracowania rozwiązań zgodnych z wymaganiami zmienionej ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Efektem pracy Zespołu było wypracowanie projektu uchwały przedkładanego Radzie Miejskiej, przy czym w mojej ocenie nie jest konieczne wprowadzanie dodatkowych uzasadnień, bowiem przedstawiciele Rady Miejskiej mieli pełny dostęp do wszystkich dokumentów źródłowych i analiz, które służyły Urzędowi do wypracowania projektu uchwały. Należy więc uznać, że uchwalenie przedłożonego projektu bez poprawek oznacza uznanie przedłożonych rozwiązań za zgodne z interesem gminy i uzasadnione potrzebami społeczności lokalnej.

Jednocześnie nadmieniamy, że uchwały organów kolegialnych podlegają ocenie nadzorczej przez Wojewodę. Wojewoda Śląski podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały Nr LI/675/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź nie zakwestionował zapisów dotyczących liczby zezwoleń. Należy zatem przyjąć, iż zapisy dotyczące limitów zezwoleń przyjętych w powyższej uchwale są prawidłowe i odpowiadają obowiązującym przepisom prawa. Ponadto, uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego.

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały nie zawarto odwołania do postanowień Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, bowiem program ten nie zawierał żadnych postanowień odnoszących się do limitów zezwoleń na sprzedaż alkoholu i zasad jego sprzedaży.

(akta kontroli str. 214-215)

1.6 Dnia 5 lipca 2018 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze¹⁷ dotyczące podjętej przez Radę Miejską w Czeladzi uchwały Nr LI/675/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź. Wojewoda stwierdził jej nieważność w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „i warunków” oraz w § 5-8 uchwały jako sprzecznej z art. 12 ust. 1 i ust. 3 uowt w związku z art. 18 ust. 9 uowt i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Zakwestionowano przepisy o treści:

„§ 5. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wydaje się na okres do 5 lat.

§ 6. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wydaje się na okres do 7 lat.

§ 7. Sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży może być prowadzona pod warunkiem:

- 1) zapewnienia Sali konsumenckiej większej niż 25 m² (nie dotyczy placówek mających wyłącznie zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo)
- 2) dysponowania co najmniej 16 miejscami siedzącymi na sali konsumenckiej.

¹⁷ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.323.2018 z dnia 5 lipca ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 9 lipca (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 4571).

¹⁸ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

§ 8.1. Sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży może być prowadzona pod warunkiem dysponowania salą sprzedażową o minimalnej powierzchni 30 m².

2. Przepis ten nie dotyczy zezwoleń jednorazowych.”

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano, że rada gminy nie jest uprawniona do wskazywania w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 *uowt* warunków sprzedaży napojów alkoholowych. W swoich wyjaśnieniach z 30 czerwca 2020 r. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich stwierdziła, że planowane jest przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały zgodnego z wytycznymi rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 115-116, 139-144)

1.7 Burmistrz nie wniósł skargi na opisane powyżej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 144)

1.8 W latach 2017-2020 (do 31 marca) do Urzędu złożono 281 wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i udzielono 271 zezwoleń. Dziesięć wniosków rozpatrzono w II kwartale 2020 r. Nie miał miejsca przypadek odrzucenia złożonego wniosku.

(akta kontroli str. 145)

1.9 Liczba wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych złożonych do Urzędu nie przekraczała w żadnym roku okresu objętego kontrolą, maksymalnej liczby zezwoleń ustalonych przez Radę Miejską w Czeladzi.

(akta kontroli str. 146-148)

1.10 Na przestrzeni lat 2015-2020 (do 31 marca) na terenie gminy Czeladź zmniejszeniu uległa liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych (o 9,5%) oraz wartość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (o 7,3%), a zwiększeniu uległa liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (o 5,2%). W latach 2018-2020 zmniejszeniu uległa także różnica między maksymalną liczbą zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a liczbą obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń (o 10,3%). Powyższe dane świadczą o tym, że przyjęte przez organy gminy Czeladź działania regulacyjne zapewniły zmniejszenie dostępności napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 145-152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przedstawione Radzie przez Burmistrza w maju 2018 r. uzasadnienie projektu uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży, nie było rzetelne, bowiem powołano się w nim jedynie na wymogi obowiązującego prawa, tj. zmiany wprowadzane do *uowt*, a nie obejmowało wskazania i wyjaśnienia skonkretyzowanych przesłanek i powodów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Czeladzi.

(akta kontroli str. 111-134, 214-215)

Wyjaśnienia złożone w tej sprawie przez Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie, bowiem rzetelne uzasadnienie powinno, zdaniem NIK, jednoznacznie wskazywać i wyjaśniać przede wszystkim, czy rzeczywiście i w jaki sposób zapewniono, by projektowane rozwiązania były adekwatne do występujących w gminie, uprzednio rzetelnie zdiagnozowanych, potrzeb w zakresie ograniczania spożycia i dostępności alkoholu, jak też w jaki sposób uwzględniono przy tym postanowienia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stosownie do wymogów wynikających z art. 12 ust. 7 ustawy, z uwzględnieniem przy tym określonych ustawą celów ograniczania spożycia alkoholu, m.in. przez ograniczanie jego dostępności (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy).

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie zmniejszeniu uległa liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych (o 9,5%) oraz wartość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (o 7,3%), a zwiększeniu uległa liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (o 5,2%). Przedstawione przez Burmistrza uzasadnienie projektu uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży alkoholu nie obejmowało skonkretyzowanych przesłanek i powodów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie miasta Czeladź.

2. Działania na rzecz zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą, działający z upoważnienia Burmistrza pracownicy Urzędu przeprowadzili 15 kontroli przestrzegania zasad i warunków zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych u przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, po pięć kontroli w latach 2017-2019 (liczba kontroli została ustalona w rejestrze ryzyka Wydziału Spraw Obywatelskich na lata 2017-2020). Kontrolami objęto 5,3% przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2017 r., 5,6% w 2018 r. oraz 5,8% w 2019 r. W 2020 r. przeprowadzenie kontroli planowane jest w II półroczu 2020 r. W żadnej z 15 ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie miał miejsca przypadek wszczęcia procedury cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 136, 153-177)

2.2 Burmistrz pisemnie¹⁹ ustalił zasady typowania i wyboru przedsiębiorców do kontroli przestrzegania prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, co miało polegać na dokonywaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa²⁰ na podstawie następujących przesłanek: wyniki dotychczasowych kontroli, dane z dostępnych raportów i badań, inne dostępne informacje i zgłoszenia dotyczące występujących nieprawidłowości. W przypadku przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych analiza obejmowała: identyfikację

¹⁹ Zarządzenie Nr 303/2017 Burmistrza Miasta Czeladź z dnia 6 października 2017 r. w sprawie określenia sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej oraz wprowadzenia schematu ogólnego procedury kontroli.

²⁰ Wymóg art. 78a uosdg (przed 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców (od 30 kwietnia 2018 r.). Burmistrz

przedsiębiorców, którzy uzyskali w roku poprzednim zezwolenia na prowadzenie sprzedaży w nowych punktach, zostali ukarani mandatami lub upomnieniami lub nie udało się wcześniej przeprowadzić u nich zaplanowanych kontroli; zgłoszenia naruszenia prawa związane z napojami alkoholowymi; zgłoszenia mieszkańców dot. funkcjonowania placówek sprzedaży; sugestie straży miejskiej dot. zagrożeń związanych z naruszeniem prawa w zakresie korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczbę i wyniki uprzednich kontroli poszczególnych przedsiębiorców.

Ustalone zasady były zgodne z przepisami art. 78a ust. 1 uosdg (przed 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 47 Prawa przedsiębiorców (od 30 kwietnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 178-186)

2.3 Burmistrz każdorazowo prawidłowo powiadamiał przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zamiarze wszczęcia kontroli²¹, a kontrole były rozpoczynane nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia²².

(akta kontroli str. 155-176)

2.4 Analiza dokumentacji wszystkich przeprowadzonych w latach 2017-2019 kontroli przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wykazała, że przedmiotem każdej z nich było przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwoleń wynikających z przepisów *uowt* oraz *uosdg* (do 30 kwietnia 2018 r.) i *Prawa przedsiębiorców* (od 30 kwietnia 2018 r.), a w szczególności: aktualność posiadanego zezwolenia, prawidłowość naliczenia i wniesienia opłat za korzystanie z zezwoleń, zaopatrywanie się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających wymagane zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, posiadanie tytułu prawnego do korzystania z lokalu, przestrzeganie zakazu sprzedawania i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim i nietrzeźwym, przestrzeganie zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na kredyt lub pod zastaw, widoczność informacji dotyczących szkodliwości spożywania alkoholu i obowiązujących zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przestrzeganie obowiązku dostarczania napojów alkoholowych do miejsca sprzedaży tylko w naczyniach zamkniętych z oznaczeniem nazwy producenta i rodzaju oraz ilości napoju i jego mocy, przestrzeganie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, prawidłowość organizacji stoiska sprzedaży napojów alkoholowych, oględziny najbliższej okolicy sklepu w celu weryfikacji spożywania w tych miejscach napojów alkoholowych oraz zanieczyszczania tych miejsc, lokalizacji punktu sprzedaży w stosunku do budynków mieszkalnych. Ustalenia kontroli były dokumentowane w formie podpisywanego dwustronnie protokołu kontroli, który spełniał wymogi art. 68 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³. W żadnej z kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie było wszczynane postępowanie w celu cofnięcia zezwolenia.

(akta kontroli str. 154-186)

²¹ Obowiązek wynikający z art. 79 ust. 1 oraz ust. 6 *uosdg* (przed 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 48 ust. 1 oraz ust. 3 *Prawa przedsiębiorców* (od 30 kwietnia 2018 r.).

²² Obowiązek wynikający z art. 79 ust. 4 *uosdg* (przed 30 kwietnia 2018 r.) oraz art. 48 ust. 2 *Prawa przedsiębiorców* (od 30 kwietnia 2018 r.).

²³ Dz. U. z 2020 r., poz. 256.

2.5 Oględziny najbliższego otoczenia i ulic, przy których położonych było 21 punktów sprzedaży napojów alkoholowych²⁴ wykazały, że w przestrzeni publicznej nie eksponowano znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, tym samym nie stwierdzono naruszenia zasad wynikających z art. 13¹ ust. 1 i ust. 2 pkt. 5, ust. 3 i ust. 4 *uowt*. W punktach sprzedaży nie eksponowano znaków towarowych napojów alkoholowych i ich producentów w taki sposób, że były widoczne z zewnątrz dla nieoznaczonego kręgu odbiorców.

(akta kontroli str. 187-209)

2.6 Inne – poza kontrolą – działania podejmowane przez Burmistrza w celu zapewnienia przestrzegania prawa dotyczącego sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych polegały na: weryfikowaniu poprawności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, poprzez sprawdzanie rocznego raportu z kasy fiskalnej, zawieraniu na wydawanych zezwoleniach na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych informacji i wytycznych dotyczących szkodliwości spożywania alkoholu oraz zakazów sprzedaży i podawania alkoholu, przypominaniu przedsiębiorcy odbierającemu zezwolenie o obowiązku przestrzegania przepisów *uowt*, przekazywaniu przedsiębiorcom materiałów edukacyjnych w ramach Narodowego Programu Zdrowia (plakaty, naklejki, ulotki dot. zakazu sprzedawania alkoholu osobom poniżej 18 roku życia).

(akta kontroli str. 181, 210)

2.7 W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie stwierdził zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 18 ust. 10 *uowt* i nie podejmował działań celem cofnięcia na tej podstawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli: str. 135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Przedstawianie Radzie Miejskiej merytorycznych uzasadnień, proponowanych w projektach uchwał rozwiązań dotyczących ograniczeń w zakresie dostępności napojów alkoholowych, w oparciu o zawierane w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dane, dające możliwość rzeczywistej, rzetelnej realizacji wymogów wynikających z art. 12 ust. *uowt*, w kontekście celu

²⁴ Wybrano okolice punktów sprzedaży napojów alkoholowych nieobjętych przez Urząd kontrolami w latach 2017-2020.

ograniczania dostępności alkoholu, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, a także w NPZ (dział VI pkt 3 ppkt 3.1.3) w zw. z art. 4¹ ust. 2 *uowt*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 10 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 31 sierpnia 2020 r.

Kontroler

Mariusz Podolski
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach