



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.03.2020

Pan Prezydent
Waldemar Socha
Urząd Miasta Żory
Al. Wojska Polskiego 25
44-240 Żory

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żory ¹ , Al. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Socha – Prezydent Miasta ² Żory od dnia od 3 listopada 1998 r. (akta kontroli str. 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	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/131/2020 z 18 maja 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj. do dnia 24 czerwca 2020 r.

⁴ Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w gminie miejskiej Żory⁶ w ramach ograniczania dostępności alkoholu przygotowano projekty obligatoryjnych uchwał w zakresie określonym ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷, natomiast działania dotyczące zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych nie były wystarczające.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się dostępność napojów alkoholowych na terenie Miasta. W 2019 r. w odniesieniu do 2015 r. nastąpiło zmniejszenie liczby punktów sprzedaży oraz liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o odpowiednio: 15% i 16%.

Prezydent, przedstawiając w 2018 r. Radzie Miasta w Żorach projekt uchwały, wymaganej zgodnie z przepisami art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w sprawie ustalenia na terenie gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, uzasadnił przyjęte w tym projekcie rozwiązania potrzebą zapewnienia zasady równości podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które zamierzają tę działalność podjąć oraz potrzebą ograniczania dostępności napojów alkoholowych dla mieszkańców Miasta. Uzasadnienie to nie zawierało wskazania skonkretyzowanych przesłanek, powodów i motywów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Miasta, lecz obejmowało jedynie ogólne, nieskonkretyzowane stwierdzenia. Rzetelne uzasadnienie natomiast 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).

Nieprowadzenie w latach 2017 i 2018 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z tego przepisu oraz miało - w ocenie NIK - wpływ na realizację zadań organu, mających na celu zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Dopiero począwszy od 2019 r. podjęto przeprowadzanie analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, tj. analiz, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁸, i na podstawie ich wyników rozpoczęto kontrole przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W trakcie

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Miasto”.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.; dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości” lub „ustawa”.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.; dalej: „ustawa Prawo przedsiębiorców”. Uprzednio (do 30 kwietnia 2018 r.): w art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2014 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), dalej: „ustawa o swobodzie działalności gospodarczej”.

tych kontroli prawidłowo weryfikowano m.in. prawdziwość oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, złożonych przez przedsiębiorców, wskazanych w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Siedem z 35 przeprowadzonych kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeprowadzono jednak z naruszeniem terminów określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców.

Ponadto, nie wprowadzono w Urzędzie rozwiązań mających na celu bieżącą analizę treści reklamowych i promocyjnych publikowanych na terenie Miasta, co w ocenie NIK przyczyniło się do ograniczenia skuteczności działań mających na celu zapewnienie przestrzegania przez przedsiębiorców prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych.

NIK ocenia pozytywnie nawiązanie współpracy z Policją w związku z zagrożeniami wynikającymi z nadużywania alkoholu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu rozpoznawali potrzeby w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta. W projektach kolejnych *Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*¹⁰, przyjętych następnie uchwałami¹¹ Rady Miasta zawarto każdorazowo diagnozę problemów alkoholowych na terenie samorządu. Diagnozy sporządzali pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Urzędu.

Do sporządzenia tych diagnoz wykorzystano dane uzyskane m.in. z:

- Komendy Miejskiej Policji w Żorach w zakresie m.in. liczby osób zatrzymanych do wytrzeźwienia przez Policję, liczby interwencji domowych w związku z używaniem alkoholu, liczby nietrzeźwych kierowców, którym odebrano prawo jazdy;
- Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w zakresie m.in. liczby rodzin z problemem alkoholowym korzystających z pomocy społecznej i liczby osób korzystających z pomocy w związku z przemocą w rodzinie;
- Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹² w zakresie m.in. liczby wniosków o leczenie odwykowe;
- dwóch poradni Zdrowia Psychicznego i Terapii Uzależnień, zlokalizowanych na terenie Miasta, w zakresie m.in. liczby udzielonych porad oraz liczby osób uzależnionych od alkoholu, które podjęły leczenie uzależnienia.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: „Programy Profilaktyki Alkoholowej” lub „Programy”.

¹¹ Tj. uchwałami: nr 331/XXVI/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2017 r.*, nr 477/XXXVII/17 z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 r.*, nr 25/III/18 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2019 r.* oraz nr 203/XIII/19 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2020 r.*

¹² Dalej: „GKRPA”.

Według ww. diagnoz na terenie Miasta:

- liczba osób zatrzymanych do wytrzeźwienia przez Policję wykazywała tendencję spadkową i w kolejnych latach wynosiła: 253 w 2015 r., 163 w 2016 r., 171 w 2017 r. i 123 w 2018 r.;
- liczba wniosków o leczenie odwykowe skierowanych do GKRPA wykazywała tendencję spadkową i wynosiła odpowiednio: 188, 188, 164 i 134;
- liczba nietrzeźwych kierowców wynosiła odpowiednio: 114, 97, 109 i 30;
- liczba rodzin z problemem alkoholowym korzystających z pomocy społecznej wynosiła odpowiednio: 34, 64, 75 i 69;
- liczba udzielonych porad dla osób uzależnionych od alkoholu przez poradnie zdrowia psychicznego i terapii uzależnień w latach 2016, 2017 i 2018 wynosiła: odpowiednio: 1 111, 1 209 i 1 129.

W diagnozach tych zawarto wprawdzie informacje o zakresie poszczególnych niekorzystnych zjawisk związanych z nadużywaniem alkoholu, nie zawierały one jednak jednoznacznych, wyraźnych zapisów przedstawiających wprost oceny lub wnioski co do aktualnie istniejących oraz przewidywanych, a wynikających z analizy stosownych zebranych danych, potrzeb ograniczania dostępności alkoholu w gminie, w tym formułujących wyrażnie oceny m.in. co do tego, czy aktualna sytuacja w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych w gminie jest zadowalająca bądź rozwija się w pożądanym kierunku (w kontekście wynikającym ze zgromadzonych danych i wskaźników, ukazujących wzrost lub spadek liczby zdarzeń i zjawisk będących skutkami spożywania alkoholu w porównaniu do minionych lat); przyczyn i uwarunkowań aktualnej sytuacji lub znaczenia aktualnej sytuacji dla społeczności lokalnej; wniosków płynących z przeprowadzonych analiz m.in. co do liczby punktów sprzedaży (dot. programu na 2017 i 2018 r.), maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (dot. programów na 2019 i 2020 r.) oraz zasad usytuowania miejsc podawania i spożywania napojów alkoholowych, a także skuteczności stosowanych dotychczas rozwiązań z punktu widzenia zidentyfikowanych, występujących w gminie potrzeb ograniczania dostępności alkoholu. W projektach *Programów* nie zawarto zapisów odnoszących się wprost do potrzeb ograniczania dostępności, co szerzej przedstawiono w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Jako cele operacyjne obowiązujących Programów Profilaktyki Alkoholowej wskazano m.in. „zmniejszanie dolegliwości zaburzeń życia rodzinnego spowodowanych nadużywaniem alkoholu” oraz „wspieranie i realizację celów operacyjnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020”¹³.

(akta kontroli str. 3-100)

1.2. W projektach *Programów Profilaktyki Alkoholowej* uwzględnione zostały zadania określone w art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a jako kierunki działań zapisano m.in. inicjowanie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie spożywania napojów alkoholowych, promocję zdrowego i trzeźwego stylu życia, promowanie trzeźwości kierowców oraz wspieranie działań motywujących do powstrzymywania się od spożycia alkoholu.

(akta kontroli str. 3-99, 120)

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

1.3. Prezydent przedłożył Radzie Miasta projekt uchwały nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *zasad usytuowania (...) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*¹⁴. Przedłożony projekt uchwały Rada Miasta uchwaliła bez wprowadzania zmian. W podjętej uchwale ustalono zasady usytuowania i liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały Rady Miasta:

- nr 47/IV/03 z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych*¹⁵. Według tej uchwały punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie mógł być usytuowany bliżej niż 50 m od szkół i innych placówek oświatowo-opiekuńczych takich jak: przedszkole, żłobek, świetlica osiedlowa, dom opieki społecznej, a także szpitali, obiektów kościelnych i placów zabaw dla dzieci. Odległość tę zdefiniowano, jako długość najkrótszego ciągu komunikacyjnego od wejścia do punktu sprzedaży do wejścia do obiektu chronionego. Uchwałą zmieniającą nr 109/VIII/03 z dnia 26 czerwca 2003 r. wykreślono w uchwale nr 47/IV/03 z dnia 30 stycznia 2003 r., zapis dotyczący „placów zabaw dla dzieci”;

- nr 80/VII/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie *ustalenia dla miasta Żory liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży*. W uchwale tej ustalono na terenie Miasta liczbę 270 punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), w tym 150 przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i 120 przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży;

- nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *zasad usytuowania (...) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*¹⁶, która uchylila poprzednio obowiązujące uchwały. Według tej uchwały:

- punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane bliżej niż 50 m od szkół, przedszkoli, żłobków, klubów dziecięcych, szpitali i kościołów,

- pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż pieszych ciągów komunikacyjnych, od wejścia do punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych do wejścia do obiektów chronionych,

- maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosi: 120 na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo, 120 na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa), 120 na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu,

- maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosi: 115 na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo, 115 na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa), 115 na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu.

Uchwałą zmieniającą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r. wprowadzono w uchwale nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. nowy zapis, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane bliżej niż 50 m od szkół, szpitali i kościołów. Powyższą zmianę uzasadniono *koniecznością zapewnienia swobody działalności gospodarczej oraz zasady równości wobec prawa zarówno podmiotów, wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które*

¹⁴ Zmieniona uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

¹⁵ Zmieniona uchwałą nr 109/VIII/03 z dnia 26 czerwca 2003 r.

¹⁶ Zmieniona uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

zamierzają tę działalność podjąć w przyszłości, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb ograniczania dostępności napojów alkoholowych¹⁷.

(akta kontroli str. 101-154)

1.4. W kontrolowanym okresie Prezydent nie skorzystał z możliwości określonych odpowiednio w art. 12 ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.) oraz w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i nie przedstawił Radzie Miasta projektów uchwał dotyczących: ustalenia dla terenu Miasta lub jednostek pomocniczych, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży lub wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy. W okresie tym Rada uchwał takich nie uchwałała.

(akta kontroli str. 101-154)

Jak wyjaśnił Prezydent, nie skorzystano z możliwości ustalenia ograniczeń (...) ze względu na brak uzasadnionych powodów do ich wprowadzenia. Zarówno jednostki pomocnicze gminy, organizacje pozarządowe, jak i służby porządkowe (Komenda Miejska Policji w Żorach), a także sami mieszkańcy nie postulowali w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 330-333)

Także w czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego¹⁸, a następnie - stanu epidemii¹⁹, Prezydent nie korzystał z możliwości przedstawienia Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, (także w związku z pismem z dnia 9 kwietnia 2020 r., kierowanym przez p.o. Dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁰ do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, w którym rekomendowano rozważenie możliwości wprowadzenia takiego ograniczenia).

Według Prezydenta, w czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie – stanu epidemicznego, gmina nie wdrożyła dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych, tj. ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych (...), wprowadzenia czasowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych (...), uchylecia wprowadzonego wcześniej odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych (...) organ wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który na bieżąco ocenia występujące zagrożenia mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, prognozuje te zagrożenia, przygotowuje propozycje działań oraz monitoruje sytuację. Mając powyższe na uwadze, ustanowienie określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie – stanu epidemii w Polsce, w ocenie tutejszego organu, jest

¹⁷ W uzasadnieniu ww. uchwały zapisano ponadto (cyt.): *nie powinno być tak, że decyzja jednego przedsiębiorcy, który zdecydował się na prowadzenie przedszkola, żłobka, czy klubu dziecięcego w określonej lokalizacji powoduje konieczność likwidacji okolicznych punktów sprzedaży napojów alkoholowych.*

¹⁸ Stan zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 14 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.), a odwołano 20 marca 2020 r., zobacz: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).

¹⁹ Stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 20 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.)

²⁰ <https://www.parpa.pl/images/file/202004091130.pdf>

wystarczające i nie wymaga wprowadzenia dodatkowych rozwiązań rekomendowanych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(akta kontroli str. 353-355)

1.5. Projekt przedstawionej Radzie Miasta uchwały²¹ nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży (...) napojów alkoholowych* przewidywał zmniejszenie²² ze 150 do 115 maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz utrzymanie na dotychczasowym poziomie maksymalnej liczby zezwoleń (120) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W projekcie zapisano, że rozstrzygając o maksymalnej liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, uwzględniono postanowienia wynikające z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przy czym nie wskazano jakie postanowienia lub dane uwzględniono.

Projekt ten, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy, uzyskał pozytywną opinię organów stanowiących dzielnic wchodzących w skład Miasta, które nie wniosły do niego zastrzeżeń. Rada Gminy nie wprowadziła zmian do ww. projektu²³.

W uzasadnieniu projektu ww. uchwały zamieszczono zapis o treści: „Proponowane limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych są optymalne dla zapewnienia zasady równości wobec prawa zarówno podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które zamierzają tę działalność podjąć w przyszłości, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb ograniczania dostępności do napojów alkoholowych dla mieszkańców Miasta”.

Przedstawione przez Prezydenta Radzie Miasta Żory uzasadnienie projektu powyższej uchwały nie było w pełni rzetelne, gdyż nie zawierało wskazania skonkretyzowanych przesłanek, powodów i motywów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Miasta, obejmując w istocie jedynie ogólne, nieskonkretyzowane stwierdzenia, co przedstawiono szczegółowo poniżej, w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 113-161)

1.6. W kontrolowanym okresie Wojewoda Śląski nie orzekł o nieważności uchwały Rady Gminy w sprawie zasad usytuowania, liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz nie wniósł skarg do sądu administracyjnego. Inne podmioty również nie wniosły skargi na ww. uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 330-333)

1.7. W kolejnych latach do Urzędu wpłynęło odpowiednio: 228 w 2015 r., 168 w 2016 r., 158 w 2017 r., 140 w 2018 r., 178 w 2019 r. i 60 w 2020 r. (do 31 marca) wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych udzielonych w danym roku²⁴ zmniejszała się (za wyjątkiem 2019 r) i wynosiła, odpowiednio: 228, 166, 158, 137,

²¹ Zmienionej uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

²² W odniesieniu do poprzednio obowiązującej uchwały nr 80/VII/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia dla miasta Żory liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

²³ Według protokołu z sesji Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2018 r.

²⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku w latach 2015-2019 i 31 marca 2020 r.

W 2016 r. jeden z przedsiębiorców wycofał wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych bez podania przyczyny, a inny przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów

176 i 52. W ww. okresie odrzucono jeden wniosek o wydanie zezwolenia, który w dniu 4 marca 2019 r. został zaopiniowany negatywnie przez GKRPA, ze względu na niezgodność usytuowania punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miasta nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży (...) napojów alkoholowych*.

Liczba wniosków o wydanie zezwolenia w żadnej z kategorii napojów alkoholowych, o których mowa w uchwałach Rady Miasta²⁵, nie przekraczała maksymalnej liczby zezwoleń w roku ustalonej w tych uchwałach.

(akta kontroli str. 113-114, 162-168)

1.8. W kontrolowanym okresie nastąpiło ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta.

W relacji do 2015 r. liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych wg stanu na dzień 31 marca 2020 r. zmniejszyła się o 15%. Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych w kontrolowanym okresie systematycznie malała i wynosiła: 227 w 2015 r., 223 w 2016 r., 207 w 2017 r., 201 w 2018 r., 195 w 2019 r. i 192 w 2020, w tym odpowiednio:

- 108, 107, 99, 94, 94 i 89 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,
- 119, 116, 108, 107, 101 i 103 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Natomiast liczba mieszkańców²⁶ Miasta przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia:

- w miejscu sprzedaży systematycznie wzrastała (z niewielkim odchyleniem w 2019 r.) i wynosiła odpowiednio: 548, 550, 593, 625, 623 i 660,
- poza miejscem sprzedaży wynosiła odpowiednio: 497, 507, 543, 549, 580 i 570.

(akta kontroli str. 162-166)

W 2020 r. (do końca marca) w odniesieniu do 2015 r. w Mieście zmniejszyła się o 16% liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ogółem. Łączna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących²⁷ w latach: 2015 do 2020 (31 marca) wynosiła: 551 w 2015 r., 538 w 2016 r., 509 w 2017 r., 494 w 2018 r., 470 w 2019 r. i 462 w 2020 (do końca marca), w tym obowiązywało, odpowiednio:

- 232, 223, 206, 197, 192 i 179 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 319, 315, 303, 297, 278 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Niewielki wzrost - do 283 - nastąpił w I kwartale 2020.

alkoholowych, a następnie informację o likwidacji punktu sprzedaży, w związku z czym zezwolenie nie zostało wydane.

W 2018 r. jeden z przedsiębiorców wycofał 3 wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. 2019 r. dwóch przedsiębiorców wycofało po jednym wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych bez podania przyczyny.

W 2020 r. w przypadku 8 wniosków zezwolenia nie zostały wydane do dnia 31 marca 2020 r.

²⁵ Tj. uchwałach Rady Miasta przedstawionych w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia.

²⁶ Liczba mieszkańców Miasta w ww. okresie wynosiła odpowiednio: 59.138, 58.848, 58.685, 58.756, 58.570 i 58.737.

²⁷ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku w latach 2015-2019 i 31 marca 2020 r.

Liczba zezwoleń obowiązujących w latach 2018, 2019 i 2020 stanowiła, odpowiednio: 70%, 66% i 66% maksymalnej liczby zezwoleń (tj. odpowiednio: 705, 705 i 705), ustalonej uchwałami Rady Gminy²⁸.

W zakresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży:

- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa wynosiła odpowiednio: 93, 94 i 89, co stanowiło, odpowiednio: 81%, 82% i 77% maksymalnego limitu 115 tych zezwoleń w każdym roku, ustalonego przez Radę Miasta;
- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) ulegała zmniejszeniu i wynosiła, odpowiednio: 40, 38 i 35, co stanowiło, odpowiednio: 35%, 33% i 30% maksymalnego limitu 115 zezwoleń;
- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu również malała i wynosiła, odpowiednio: 64, 60 i 55, co stanowiło, odpowiednio: 56%, 52% i 48% maksymalnego limitu 115 zezwoleń.

W zakresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży:

- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa wynosiła, odpowiednio: 104, 97 i 98, co stanowiło, odpowiednio: 87%, 81% i 82% maksymalnego limitu 120 zezwoleń w każdym roku, ustalonego przez Radę Miasta;
- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) wynosiła, odpowiednio: 94, 88 i 91, co stanowiło, odpowiednio: 78%, 73% i 76% maksymalnego limitu 120 zezwoleń;
- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu wynosiła odpowiednio: 99, 93 i 94, co stanowiło odpowiednio: 83%, 78% i 78% maksymalnego limitu 120 zezwoleń.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 162-167)

Wartość rocznej sprzedaży napojów alkoholowych ogółem²⁹ rosła do 2017 r., następnie spadła w 2018 r., by znowu wzrosnąć w 2019 r. i wynosiła w kolejnych latach: 63 562,4 tys. zł w 2015 r., 63 639,2 tys. zł w 2016 r., 64 801,2 tys. zł w 2017 r., 63 370,5 tys. zł w 2018 r. i 67 472,3 tys. zł w 2019 r.

W punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wartość rocznej sprzedaży wynosiła odpowiednio:

- do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwa: 25 931,2 tys. zł, 25 797,9 tys. zł, 26 173,2 tys. zł, 24 681,7 tys. zł i 25 969,6 tys. zł,
- od 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa): 5 329,4 tys. zł, 5 681,5 tys. zł, 6 031,3 tys. zł, 6 270,6 tys. zł i 6 753,5 tys. zł,
- powyżej 18 % zawartości alkoholu: 24 116,1 tys. zł, 24 931,0 tys. zł, 26 111,7 tys. zł, 24 884,1 tys. zł i 27 126,9 tys. zł,

a w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży:

²⁸ Nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zmienionej uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

²⁹ Według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia każdego roku.

- do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwa: 5 880,8 tys. zł, 5 189,2 tys. zł, 4 736,2 tys. zł, 5 418,9 tys. zł i 5 512,3 tys. zł,
- od 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa): 241,9 tys. zł, 164,8 tys. zł, 182,1 tys. zł, 235,4 tys. zł i 270,4 tys. zł,
- powyżej 18 % zawartości alkoholu: 2 062,9 tys. zł, 1 874,7 tys. zł, 1 566,7 tys. zł, 1 879,7 tys. zł i 1 839,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 162-166)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W projektach miejskich *Programów Profilaktyki Alkoholowej* na lata 2017-2020 nie określono wskazań dotyczących ustalania liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7 tejże ustawy, w okresie od 9 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 3-99, 120)

Prezydent wyjaśnił: *projekty uchwał Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2017-2020 były opracowywane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Z przepisów ww. ustawy nie wynika konieczność (...) określania zaleceń w zakresie liczby lub usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych w tychże programach (...)* Według mojej opinii umieszczenie zapisów, o których mowa (...) może ułatwić dokonanie analizy służącej umożliwieniu dokonywania okresowych ocen stopnia realizacji przyjętych celów i założeń w celu poprawy skuteczności rozwiązywania problemów alkoholowych oraz działań na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu na terenie Miasta (...) W projektach uchwał ww. programów nie zawarto postanowień stanowiących wyznacznik dla innych uchwał, ponieważ przepis art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz inne zapisy tejże ustawy nie wskazują wprost jakie postanowienia w zakresie maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (...) winny być uwzględniane w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(akta kontroli str. 330-333)

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej³⁰, bezpośrednio odpowiedzialna za przygotowanie Programów Profilaktyki Alkoholowej, złożyła w powyższej sprawie analogiczne wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 192-215, 361-365)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach. W projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie określono potrzeb gminy w zakresie ograniczania dostępności alkoholu, w sposób, który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. (w odniesieniu do programów na lata 2017 i 2018), a także art. 12 ust. 7 ustawy w brzmieniu obowiązującym po ww. terminie (w odniesieniu do programów na lata

³⁰ Dalej: „WPS”.

2019 i 2020). Opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia dotyczące ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych i wskazanych w programach potrzeb, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu. Realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzona jest właśnie w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia¹, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Rzetelne wykonywanie ustawowych obowiązków w omawianym zakresie wymaga właściwego rozeznania, w tym udokumentowanych analiz stanu faktycznego.

2. Przedstawione przez Prezydenta Radzie Miasta Żory uzasadnienie do projektu uchwały³¹ nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży (...) napojów alkoholowych* nie było w pełni rzetelne. Uzasadnienie to, ograniczając się w istocie jedynie do ogólnych stwierdzeń dotyczących realizacji ustawowego obowiązku podjęcia takiej uchwały, nie obejmowało wskazania i wyjaśnienia skonkretyzowanych przesłanek i powodów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Miasta.

W uzasadnieniu tego projektu wskazano na wejście w życie z dniem 9 marca 2018 r. nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości³², a dalej podano, że: *Obiekty wskazane w projekcie uchwały³³ to miejsca przebywania osób nieletnich lub kultu religijnego i w związku z tym w ich najbliższej okolicy nie powinny znajdować się punkty sprzedaży napojów alkoholowych. (...) Proponowane limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych są optymalne dla zapewnienia zasady równości wobec prawa zarówno podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które zamierzają tę działalność podjąć w przyszłości, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb ograniczania dostępności do napojów alkoholowych dla mieszkańców Miasta. Zapisano także, że Rada Miasta rozstrzygając o maksymalnej liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uwzględniła treść postanowień wynikających z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 r.* Nie wskazano jednak podstaw, powodów i sposobu sformułowania oceny, że proponowane rozwiązania (konkretne limity poszczególnych rodzajów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, katalog obiektów chronionych oraz odległości od nich), są rozwiązaniami, jak podano, optymalnymi. Nie określono również, które konkretnie z postanowień Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych uwzględniono oraz w jaki sposób.

Wskazać jednocześnie należy, że w *Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 r.*, przywołanym w uzasadnieniu projektu ww. uchwały, w ocenie NIK, nie zawarto wyraźnych zapisów, które

³¹ Zmienionej uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

³² Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310), w tym na jej art. 4, wg którego dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy zachowują moc nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy nowelizującej.

³³ Tj. szkoły, szpitale, kościoły.

w jednoznaczny, wystarczający sposób mogłyby stanowić następnie stosowną wskazówkę przy ustalaniu m.in. maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów na terenie Miasta, zapewniając tym samym organom gminy możliwość rzeczywistej, rzetelnej realizacji wymogów wynikających z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 113-161)

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej bezpośrednio odpowiedzialna za przygotowanie projektu tej uchwały wyjaśniła: *między uchwałą Rady Miasta Żory nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a uchwałą Rady Miasta Żory w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2018 istnieje związek, poprzez umieszczenie w projekcie uzasadnienia uchwały nr 559/XLIV/18 (...) zapisu, cyt. (... „Rada Miasta rozstrzygając o maksymalnej liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uwzględniła treść postanowień wynikających z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 rok”...).* Przed podjęciem Uchwały Nr 559/XLIV/18 Rady Miasta (...) przeprowadzono niesformalizowaną analizę obowiązujących na terenie miasta Żory zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wpływu tych zasad na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych mających wpływ na negatywne skutki sprzedaży i spożycia (...) Ponieważ analiza wykazała (...) iż obowiązujące na przestrzeni wielu lat zasady usytuowania określające odległość 50 m punktu sprzedaży od obiektów uznanych za wymagające szczególnej ochrony, spełniają swoje zadanie i nie budzą zastrzeżeń zarówno pod względem uciążliwości związanej z sąsiedztwem punktu sprzedaży napojów alkoholowych, ale również ze względu na pewność i swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców, posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i prowadzących punkty sprzedaży od wielu lat, a także przedsiębiorców rozpoczynających działalność w tym zakresie, postanowiono utrzymać odległość 50 m punktów sprzedaży do ww. obiektów (...)

(akta kontroli str. 361-369)

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła ponadto: *analizując liczbę punktów sprzedaży oraz aktualnie obowiązujące zezwolenia w latach 2015-2017 zauważono, że na terenie miasta jest nieco więcej punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży niż punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży. Również obowiązujące w tych latach zezwolenia potwierdzały tę tendencję. W związku z tym postanowiono dostosować limity do aktualnej sytuacji oraz potrzeb ograniczania dostępności alkoholu i zmniejszono limit ze 150 punktów sprzedaży do spożycia w miejscu sprzedaży na 115 dla każdego rodzaju zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży. Natomiast limit 120 punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży utrzymano na dotychczasowym poziomie (...)*

(akta kontroli str. 200-202, 361-369)

Kontrolującemu nie przedłożono żadnej dokumentacji pozwalającej na stwierdzenie, że przed podjęciem powyższej uchwały przeprowadzono stosowną analizę w zakresie skuteczności projektowanych rozwiązań i ich adekwatności w stosunku do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu w Żorach, natomiast z ww. wyjaśnień wynika, że ewentualne analizy miały wyłącznie „niesformalizowany” charakter.

W ocenie NIK, treść uzasadnienia projektu uchwały (aktu prawa miejscowego) powinna jednoznacznie wyjaśniać, jakimi konkretnie przesłankami, względami

i motywami organy gminy kierowały się, wprowadzając określone uchwałą rozwiązania. Wobec wymogu zapewnienia rzeczywistego dostosowania tych rozwiązań do lokalnych potrzeb i zagrożeń wynikających z przeprowadzonych diagnoz i analiz (w tym z postanowień gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych), należy uznać za nierzetelne niewskazanie w uzasadnieniu projektu uchwały skonkretyzowanych istotnych powodów przemawiających za proponowanymi rozwiązaniami, lecz ograniczenie się jedynie do ogólnych, nieskonkretyzowanych stwierdzeń.

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

OCENA CZĄSTKOWA

Organ wykonawczy miasta nie wywiązał się w pełni rzetelnie z obowiązku realizacji zadań na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. W projektach objętych kontrolą uchwał ustalających zasady dostępności napojów alkoholowych zabrakło odwołania do popartych rzetelną analizą argumentów, świadczących o poszukiwaniu optymalnych dla Miasta rozwiązań w tym zakresie. W projektach miejskich programów nie ujęto natomiast wskazań mogących stanowić punkt odniesienia do oceny funkcjonowania wdrożonych już rozwiązań i ewentualnej ich zmiany, tak aby poprawić ich skuteczność w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wyznaczeni przez Prezydenta członkowie GKRPA przeprowadzili w punktach sprzedaży napojów alkoholowych, na podstawie art. 18 ust. 8 ustawy³⁴ o wychowaniu w trzeźwości, łącznie 35 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 31 kontroli w 2019 r. i 4 kontrole w 2020 r. (do 31 marca). Kontrolami objęto odpowiednio: 16% i 2% punktów sprzedaży napojów alkoholowych, których: liczba wynosiła³⁵ odpowiednio: 195 i 192. W dwóch punktach sprzedaży kontrolowanych przez GKRPA stwierdzono nieprawidłowości, co szerzej przedstawiono w pkt 2.7. niniejszego wystąpienia.

W latach 2017 i 2018 nie przeprowadzano kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, co przedstawiono w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 169-191, 320-329)

2.2. Schemat procedury kontroli przedsiębiorców, o którym mowa w art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorców wprowadzono na podstawie upoważnienia Prezydenta i opublikowano w BIP Urzędu w dniu 26 kwietnia 2017 r., a następnie zaktualizowano zarządzeniem³⁶ Prezydenta z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie

³⁴ W zw. z art. 183 tej ustawy.

³⁵ Według stanu na dzień odpowiednio: 31 grudnia 2019 r i 31 marca 2020 r.

³⁶ Nr OR.00501102.2018.

ustalenia schematu procedur przeprowadzania kontroli przedsiębiorców. Według powyższego schematu: opracowanie planu kontroli następuje m.in. w oparciu o analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa, o kontroli planowej zawiadamia się pisemnie podmiot kontrolowany, przed podjęciem czynności kontrolnych Prezydent upoważnia pracownika do przeprowadzenia kontroli na podstawie pisemnego upoważnienia, czynności kontrolne przeprowadza się w zakresie określonym w upoważnieniu do kontroli, po zakończeniu kontroli sporządzany jest i dostarczany kontrolowanemu podmiotowi protokół kontroli zawierający opis stanu faktycznego wraz ze wskazaniem ewentualnych nieprawidłowości.

W dniu 30 stycznia 2019 r. Kierownik Zespołu Spraw Społecznych, na podstawie upoważnienia Prezydenta, wprowadziła do stosowania w Urzędzie i opublikowała w BIP zawierający uszczegółowienie powyższych procedur dokument pn. *Ogólny schemat procedury kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w gminie miejskiej Żory.* W procedurze tej określono m.in., że: kontrolę w ww. zakresie przeprowadzają upoważnieni członkowie GKRPA, dokumenty wymagane w trakcie kontroli stanowią: zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wraz z potwierdzeniem dokonania opłaty za wydanie zezwolenia, tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży, faktury zakupu napojów alkoholowych, po przeprowadzeniu kontroli sporządza się protokół kontrolny, pracownicy organu kontrolnego, członkowie GKRPA posiadają legitymacje służbowe oraz upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, kontrolę przeprowadza się po uprzednim pisemnym zawiadomieniu, kontrolę przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej; za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy; kontrolę przeprowadza się w miejscu przechowywania dokumentacji, w tym ksiąg podatkowych, innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej lub w siedzibie organu kontroli.

(akta kontroli str. 216-220, 449-454)

W dniach 12 lutego 2019 r. i 27 lutego 2020 r. w Urzędzie opracowano³⁷ *Analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.* Na podstawie tych analiz oraz informacji uzyskanych m.in. od Naczelnika Wydziału Prewencji i funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Żorach wytypowano do kontroli w latach 2019 i 2020, odpowiednio: 31 i 29 przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. W analizach tych zapisano, że wyboru punktów sprzedaży do kontroli dokonano na podstawie zidentyfikowanego obszaru ryzyka, w ramach którego uwzględniono: oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych za rok poprzedni, skargi na prowadzoną działalność, przestrzeganie ustawowego zakazu reklamowania i promocji napojów alkoholowych oraz zasad porządku publicznego w miejscu sprzedaży alkoholu i najbliższej okolicy.

(akta kontroli str. 192-237)

2.3. W przypadku wszystkich 35 kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przeprowadzonych przez GKRPA, zawiadomiono przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli, przy czym w 3 przypadkach kontrolę rozpoczęto przed upływem 7 dni od dnia doręczenia przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, a w 4 przypadkach kontrolę rozpoczęto po upływie 30 dni

³⁷ Ww. analizy zostały opracowane przez Naczelnika Wydziału Polityki Społecznej, który posiadał upoważnienia Prezydenta do realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości z dnia 6 sierpnia 2018 r. oraz 1 października 2019 r.

od dnia doręczenia zawiadomienia, co przedstawiono szczegółowo w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 238-283)

2.4. Przeprowadzenie przez upoważnionych członków zespołu kontrolnego czynności kontrolnych potwierdzono protokołami kontroli, podpisanymi przez tych członków zespołu. Zbadanych 35 protokołów kontroli zawierało m.in. zakres kontroli, opis ustaleń dokonanych w toku kontroli oraz rodzaj i datę sporządzenia poszczególnych dokumentów będących przedmiotem badania kontrolnego. Zakres przeprowadzonych kontroli umożliwił sprawdzenie wywiązywania się przez kontrolowane podmioty z przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Według zapisów ww. protokołów podczas kontroli sprawdzano m.in.:

- warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 7 ustawy, w tym czy kontrolowany podmiot: posiada aktualne zezwolenie na sprzedaż detaliczną wszystkich rodzajów napojów alkoholowych, wniósł opłatę za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zaopatruje się w napoje alkoholowe u producentów posiadających odpowiednie zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, prowadzi sprzedaż w zakresie objętym zezwoleniem, posiada tytułu prawny do korzystania z lokalu stanowiącego punkt sprzedaży;
- zasady prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, w tym czy kontrolowany podmiot opublikował informacje w zakresie: szkodliwości spożywania alkoholu, zakazu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw;
- wartość sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych;
- przestrzeganie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, w tym czy reklama piwa posiada wymaganą formę.

W trakcie dwóch kontroli przeprowadzonych w 2019 r. u przedsiębiorców, którym Prezydent wydał zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: wykazania niezgodnych ze stanem faktycznym danych w oświadczeniu przedsiębiorcy o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim oraz przypadek zaopatrywania się przez przedsiębiorcę w napoje alkoholowe u sprzedawcy nieposiadającego zezwolenia na sprzedaż hurtową, co przedstawiono poniżej, w pkt 2.7. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 170-179, 238-319)

2.5. W trakcie oględzin przeprowadzonych w toku niniejszej NIK przy udziale pracownika Urzędu w wybranych obszarach przestrzeni miejskiej³⁸ stwierdzono 15 przypadków, które mogą wskazywać na występowanie w przestrzeni publicznej Miasta reklam nieodpowiadających wymogom³⁹ określonym w § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim⁴⁰.

(akta kontroli str. 380-409)

³⁸ Oględziny przeprowadzono w rejonach lokalizacji punktów sprzedaży alkoholu.

³⁹ W zakresie powierzchni napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu.

⁴⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1950; dalej: „rozporządzenie w sprawie umieszczania na reklamach napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu”. Według § 1 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia na reklamach piwa umieszczanych tablicach reklamowych i innych stałych i ruchomych powierzchniach wykorzystywanych do reklamy umieszcza się napis informujący o szkodliwości spożywania alkoholu lub zakazie sprzedaży napojów alkoholowych małoletnim w górnej części reklamy, na stanowiącej 20 % reklamy powierzchni podzielonej poziomo na dwie równe części, w taki sposób, aby odległości liter od dolnej i górnej krawędzi części tła były nie większe niż 1/4 wysokości liter, a odległość między wierszami nie większa niż wysokość liter.

W powyższym zakresie Naczelnik WPS wyjaśniła: *z uwagi na bardzo krótki okres: od daty powzięcia informacji o naruszeniu przepisów ustawy (...), tj. 18 czerwiec br., do granicznej daty zakończenia kontroli, tj. 24 czerwiec br., nie podjęto żadnych czynności zmierzających do zawiadomienia przedsiębiorcy w przedmiocie cofnięcia zezwoleń zgodnie z przepisem art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z ust. 7 pkt. 9 ustawy (...) planujemy rozpocząć działania zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli w przedmiocie niezgodności, na gruncie przepisu art. 13¹ ustawy (...) treści reklamowych funkcjonujących w przestrzeni publicznej, a dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych od miesiąca lipca do końca miesiąca września br., termin ten jest podyktowany zaplanowanymi urlopami wypoczynkowymi pracowników Wydziału Polityki Społecznej.*

(akta kontroli str. 370-374)

NIK zauważa, że na podstawie przepisu art. 45² ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, naruszenie zakazu reklamy jest zagrożone karą grzywny, a ponadto na podstawie przepisu art. 18 ust. 10 pkt 2 i art. 18 ust. 7 pkt 9 tej ustawy, stanowi przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości obligują właściwe organy do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i nałożenia grzywny w przypadku stwierdzenia naruszenia przesłanek cofnięcia zezwolenia, przy czym bez znaczenia jest, jakie były przyczyny owego naruszenia, jak i to, czy naruszenie miało charakter trwały, czy incydentalny.

2.6. W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Urzędu uzyskiwali z Komendy Miejskiej Policji w Żorach informacje o liczbie nietrzeźwych kierowców, którym odebrano prawo jazdy, oraz punktach sprzedaży alkoholu najbardziej uciążliwych dla mieszkańców Miasta. Powyższe informacje wykorzystywano do odpowiednio: opracowania Programów Profilaktyki Alkoholowej oraz wyboru punktów sprzedaży do kontroli.

(akta kontroli str. 35-100, 221-234)

W Urzędzie nie prowadzono analizy treści reklamowych obecnych w przestrzeni publicznej pod kątem ich potencjalnej niezgodności z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴¹, co przedstawiono szczegółowo poniżej, w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej dokonywali w kontrolowanym okresie weryfikacji wniesionych opłat⁴² za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz złożonych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych. W wyniku tej weryfikacji naliczono przedsiębiorcom⁴³ na podstawie art. 18 ust. 12a i 12b ustawy o wychowaniu w trzeźwości opłaty dodatkowe za korzystanie z zezwolenia w łącznej wysokości 22,1 tys. zł, w tym: 11,8 tys. zł w 2017 r., 7,9 tys. zł w 2018 r., 1,9 tys. zł w 2019 r. i 0,5 tys. zł do 31 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 410-448)

W sprawie innych działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych Prezydent wyjaśnił: *poza przeprowadzonymi kontrolami, w celu rzetelnego wywiązania się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji*

⁴¹ Art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13¹ ust. 11 tej ustawy.

⁴² Określonych art. 11¹ ust. 1, 2 i 3 ustawy.

⁴³ Tj. przedsiębiorcom, którzy niedopełnili w wymaganym terminie obowiązku w zakresie: złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 111 ust. 4 ustawy lub dokonania opłaty w wysokości określonej w art. 111 ust. 2 i 5 ustawy.

napojów alkoholowych informuję, że tutejszy organ dokłada wszelkich starań, aby wyeliminować przypadki naruszenia tego prawa poprzez: każdorazowe informowanie przedsiębiorcy w momencie odbioru zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o ciążących na nim, jako sprzedawcy, obowiązkach, wynikających z (...) ustawy, tj. warunkach prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (...), konsekwencji niedopełnienia obowiązku terminowego złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz wniesienia należnej opłaty z tytułu korzystania z tego zezwolenia (...) przeprowadzenie w dniu 6 czerwca 2018 r. szkolenia sprzedawców napojów alkoholowych (...), którego celem było skuteczne ograniczenie dostępności do alkoholu nieletnim (...) Organ jest w stałym kontakcie ze służbami porządkowymi, na bieżąco podejmowane (...) są działania w przedmiocie monitorowania sytuacji w mieście (...) gmina nie podejmowała interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy, ponieważ organ nie powziął informacji o naruszeniach ww. przepisów.

(akta kontroli str. 334-344)

2.7. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono wystąpienia przesłanek uzasadniających cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W trakcie kontroli przeprowadzonych przez GKRPA w 2019 r., u jednego z przedsiębiorców stwierdzono nieprawidłowe wykazanie danych zawartych w jego oświadczeniu o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim, co polegało jednak na zawyżeniu wskazanych tam wartości, a nie ich zaniżeniu. W oświadczeniu o wartości sprzedaży za 2018 r., które wpłynęło do Urzędu 24 stycznia 2019 r., wykazano sprzedaż napojów o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa na kwotę 2,3 tys. zł, tj. na wartość o 0,9 tys. zł wyższą niż wartość sprzedaży na kwotę 1,4 tys. zł, jaką stwierdzono w trakcie kontroli GKRPA na podstawie przedłożonych wówczas dokumentów⁴⁴. Stwierdzono też jeden przypadek zakupu jednego litra alkoholu o zawartości 30% od sprzedawcy nieposiadającego zezwolenia na sprzedaż hurtową, lecz detaliczną (przy czym faktura nie została wystawiona na przedsiębiorcę, ale na osobę fizyczną. W powyższych przypadkach przedsiębiorcy powiadomili jednak Urząd o likwidacji punktu sprzedaży i rezygnacji z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a Prezydent wydał decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 169-191, 334-344)

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W latach 2017-2018 organ zezwalający⁴⁵ nie przeprowadzał kontroli działalności przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż tych napojów, określonych w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴⁶. Dopiero począwszy od 2019 r. podjęto w odniesieniu do ww. przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej przeprowadzanie pisemnych analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców⁴⁷, a także przeprowadzanie kontroli wytypowanych w oparciu o te analizy przedsiębiorców, stosownie do ww. art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy.

⁴⁴ Tj. raportów ilościowo-wartościowych z kasy fiskalnej.

⁴⁵ W tym również z jego upoważnienia członkowie GKRPA.

⁴⁶ Według art. 18 ust. 8 o wychowaniu w trzeźwości organ zezwalający lub na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia.

⁴⁷ Do 30 kwietnia 2018 r. w art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Nieprzewodzenie kontroli w latach 2017-2018 należy uznać za nierzetelne wywiązywanie się z zadań, mających na celu egzekwowanie skutecznego przestrzegania prawa przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Nieprzeprowadzanie w tych latach wskazanych wyżej pisemnych analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w odniesieniu do przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie pozwalało, zdaniem NIK, na prawidłowe, rzetelne zaplanowanie tych kontroli.

(akta kontroli str. 169, 216-220)

Prezydent wyjaśnił: (...) *Wobec braku sygnałów ze strony służb porządkowych, organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych, a także mieszkańców, świadczących o konieczności ustalenia takich zasad, przyjęto zasadę kontrolowania punktów odznaczających się szczególną uciążliwością, a mającą związek ze sprzedażą napojów alkoholowych zgłaszaną przez ww. jednostki czy społeczność lokalną. Jednakże po uczestnictwie w szkoleniach, dotyczących ogólnych zasad wydawania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych (...) i pomimo nieostro sformułowanego przepisu, z którego nie wynika bezwzględny nakaz kontroli w danym roku kalendarzowym, wyciągnięto wnioski by te kontrole przeprowadzać sukcesywnie, według ustalonego schematu. Wobec powyższego, mając na uwadze transparentność przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy, w styczniu 2019 r. został stworzony ogólny schemat procedury kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w Gminie Miejskiej Żory, który został podpisany przez Kierownika Zespołu Spraw Społecznych, zgodnie z mocą obowiązującego upoważnienia Prezydenta Miasta.*

(akta kontroli str. 334-337)

Zdaniem NIK, organ zezwalający (lub upoważnione przez niego osoby), dla rzetelnego wywiązywania się z ustawowych obowiązków kontrolnych, dokładając należytej staranności w tym zakresie, powinien prowadzić systematyczne kontrole punktów sprzedaży alkoholu, o których mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy. Zaniechanie takich kontroli, jak miało to miejsce w ww. latach, świadczy o nierzetelnej realizacji w tym okresie przypisanych ww. organowi zadań, mających na celu zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa przez przedsiębiorców w zakresie korzystania z wydanych im zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

2. W przypadku 3 z 35 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przeprowadzonych w latach 2019-2020 (I kwartał) kontrole rozpoczęto po upływie od 3 do 6 dni od dnia doręczenia przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, a w 4 przypadkach kontrole rozpoczęto po upływie od 31 do 92 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, bez ponownego pisemnego zawiadomienia. Powyższe było niezgodne z art. 48 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, według którego kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, a jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia.

(akta kontroli str. 238-283)

Przewodniczący GKRPA wyjaśnił, że przeprowadzenie kontroli przed upływem 7 dni od doręczenia zawiadomienia wynikało z trudności w zakresie uzgodnienia z przedsiębiorcami dogodnych dla nich terminów kontroli oraz że: *nie przesłano ponownego zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy, (...) ponieważ w tym czasie były ustalane terminy kontroli z przedsiębiorcami. Mając na uwadze art. 48 ww. ustawy na przyszłość komisja*

będzie każdorazowo informować przedsiębiorców o terminach kontroli mając na uwadze w pierwszej kolejności zapisy ustawy.

(akta kontroli str. 375-376)

Zdaniem NIK, przytoczone w powyższych wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia przepisów ustawowych.

3. W Urzędzie nie zapewniono prowadzenia bieżącej analizy treści reklamowych obecnych w przestrzeni publicznej pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴⁸, w tym zwłaszcza pod kątem identyfikacji przypadków potencjalnego naruszania tych przepisów.

Prezydent wyjaśnił: *nie wprowadzono (...) rozwiązań i działań w celu bieżącej analizy treści reklamowych i promocyjnych, uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na nośnikach reklamowych, rozmieszczonych na terenie gminy oraz stronach internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, ponieważ nie odnotowano przypadków podejrzenia naruszenia ani też naruszenia przepisów w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych.*

(akta kontroli str. 334-340)

Zdaniem NIK, analiza treści reklamowych obecnych w przestrzeni publicznej pod kątem potencjalnych naruszeń przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴⁹ jest niezbędna dla rzetelnego wypełniania przez Prezydenta obowiązków w zakresie podejmowania działań zmierzających do skutecznego zapewnienia ograniczenia spożycia napojów alkoholowych, określonego w art. 1 ust. 1 tej ustawy⁵⁰. Zaniechanie tej analizy skutkowało brakiem działań zmierzających do wyeliminowania z przestrzeni publicznej Miasta reklam niezgodnych z rozporządzeniem w sprawie umieszczania na reklamach napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu, wydanym na podstawie art. 13¹ ust. 11 ustawy.

(akta kontroli str. 380-404)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, działania podejmowane w Urzędzie dla zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych nie były wystarczające. W latach 2017-2018 organ wydający zezwolenie nie przeprowadzał kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz nie prowadził analiz prawdopodobieństwa naruszenia przez przedsiębiorców prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. W 7 z 35 analizowanych przypadków kontrole rozpoczęto z naruszeniem zasad określonych w ustawie *Prawo przedsiębiorców*. Do zakończenia kontroli nie wprowadzono do stosowania rozwiązań zapewniających bieżącą analizę treści reklamowych i promocyjnych, co zwiększało ryzyko występowania w przestrzeni publicznej Miasta niedozwolonych reklam alkoholu, gdyż niewprowadzenie takich rozwiązań wpływało na ograniczenie skuteczności działań mających na celu przestrzeganie przez przedsiębiorców prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych. Powyższe - zdaniem NIK - świadczy o braku należytej staranności w realizacji zadań dla zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. NIK ocenia pozytywnie nawiązanie przez Urząd współpracy z Policją dla ograniczenia zagrożeń wynikających z nadużywania alkoholu.

⁴⁸ Art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także rozporządzenia wydanego na podstawie art. 13¹ ust. 11 tej ustawy.

⁴⁹ Jw. - art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁵⁰ Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność:

- uwzględniania w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie ograniczania dostępności fizycznej alkoholu,

- przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia i odstępstwa od zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób zapewniający możliwie efektywną realizację obowiązków Miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych m.in. poprzez uwzględnianie w nich wyników analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu,

- systematycznej kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych w Mieście, w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z udzielonego przez Prezydenta zezwolenia, tj. kontroli, o których mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy,

oraz wnosi o:

- zapewnienie wszczynania kontroli dotyczących przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w terminach zgodnych z przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców,

- przyjęcie rozwiązań w celu prowadzenia bieżącej analizy treści reklamowych obecnych w przestrzeni publicznej Miasta pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 28 sierpnia 2020 r.

Kontroler

Aleksander Małysz

Gł. specjalista kontroli państwowej

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

.....