



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.04.2020

Pani
Gabriela Placha
Wójt
Gminy Goczałkowice-Zdrój

Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój
ul. Szkolna 13
43-230 Goczałkowice-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 - Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój ¹ , ul. Szkolna 13, 43-230 Goczałkowice-Zdrój
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriela Placha, Wójt Gminy Goczałkowice-Zdrój ² od 1 czerwca 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zmniejszania 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, tj. 2 lipca 2020 r.), z wykorzystaniem danych i 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	Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/144/2020 z 26 maja 2020 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Gmina.

² Dalej: Wójt.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W objętym kontrolą okresie spadła o 13% liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy i o 8% liczba zezwoleń na sprzedaż tego typu napojów. Zwiększała się z 193,8 w 2015 r. do 222,4 w 2020 r. liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych.

Wójt przygotowała projekty uchwał wymaganych przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵, określających odpowiednio: liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych⁶ oraz maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁷, jak również zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁸ na terenie Gminy, które zostały bez zmian uchwalone przez Radę Gminy Goczałkowice-Zdrój⁹.

Do przedstawionych projektów ww. uchwał brak było jednak rzetelnego, szczegółowego uzasadnienia merytorycznego proponowanych rozwiązań, w tym zaproponowanych ograniczeń, a przyjęte rozwiązania nie miały odniesienia do zapisów w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bowiem w programach tych nie uwzględniono zagadnień dotyczących ograniczenia dostępności fizycznej alkoholu.

Projekty gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przedkładane corocznie przez Wójt Gminy Radzie Gminy, oparte były na diagnozach problemów związanych ze spożywaniem alkoholu i jego skutkami.

NIK ocenia negatywnie wykonywanie przez Wójt zadań mających na celu zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych w Gminie. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono bowiem ani jednej kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie ustalono też zasad dotyczących planowania i sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie wydanych zezwoleń, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁰.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie współpracy i zawarcie porozumień z Komendą Powiatową Policji w Pszczynie, na mocy których policjanci realizowali m.in. zadania związane z kontrolowaniem obowiązków wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przez właścicieli placówek handlowych i gastronomicznych, oraz zawarcie porozumień z wieloma instytucjami w celu przeciwdziałania problemom alkoholizmu w Gminie.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁶ Uchwała, która wymagana była stosownie do art. 12 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

⁷ Uchwała wymagana stosownie do art. 12 ust. 1 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

⁸ Uchwała wymagana stosownie do art. 12 ust. 2 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. oraz stosownie do art. 12 ust. 3 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

⁹ Dalej: Rada Gminy.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.; dalej: „ustawa Prawo przedsiębiorców”. Upřednio (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”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. W kontrolowanym okresie w Gminie rozpoznawano potrzeby dotyczące ograniczania spożycia i dostępności napojów alkoholowych na terenie Gminy. Diagnozy były nieodłącznym elementem gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Do opracowania tych diagnoz wykorzystywano – oprócz opracowań zewnętrznych, także roczne sprawozdania z realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za rok poprzedni (za wyjątkiem takiego sprawozdania za 2017 r.), sprawozdania merytoryczne Ośrodka Pomocy Społecznej w Goczałkowicach-Zdroju (OPS), informacje uzyskane od certyfikowanego terapeuty uzależnień zatrudnionego w Gminnym Punkcie Konsultacyjnym, informacje z Policji, Ośrodka Leczenia Uzależnień w Bielsku-Białej, sprawozdania roczne do Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA G1), informacje ze Szkoły Podstawowej nr 1, analizowano skargi składane w Urzędzie i postulaty zgłaszane w trakcie posiedzeń Rady Gminy, itp.

(akta kontroli str. 4-68, 93, 338-374)

Wójt nie zapewnił sporządzenia i nie przedstawił Radzie Gminy Sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2017 r., co szerzej zostało opisane poniżej, w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4-68, 93, 338-374)

W ww. diagnozach prezentowano m.in. dane liczbowe o udzielonych i wykorzystywanych zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych. Wskazano w nich dane o faktycznym poziomie sprzedaży alkoholu na terenie Gminy w poszczególnych latach, liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na sprzedaż alkoholu ogółem, w tym do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń. Przedstawiano w nich również relacje wyznaczonego w uchwałach Rady Gminy limitu w stosunku do liczby faktycznie wydanych zezwoleń oraz przedstawiono dynamikę zmian w tym zakresie. Omawiano w nich także sytuację demograficzną w Gminie. Prezentowano także działalność instytucji wspomagających mieszkańców Gminy w walce z problemem alkoholowym i jego skutkami.

(akta kontroli str.4-68, 93-232, 343-344, 350-351, 357-358)

W okresie objętym kontrolą Wójt zleciła podmiotowi zewnętrznemu opracowanie „Diagnozy lokalnych problemów społecznych”. W opracowaniu tym (wykonanym w maju 2017 r.) podano, że przeprowadzono m.in. badanie problematyki problemu alkoholowego w Gminie z perspektywy dorosłych, dzieci i młodzieży ze szkoły podstawowej i gimnazjum oraz sprzedawców napojów alkoholowych. W opracowaniu analizowano poziom konsumpcji alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich. Poruszano tam również zagadnienia dotyczące metod „zdobywania” alkoholu przez osoby niepełnoletnie, w tym uczniów gimnazjum, problem rozpowszechnienia picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży, dostępności napojów alkoholowych dla mieszkańców Gminy. W ocenie przeprowadzających tę diagnozę problem alkoholowy w Gminie nie był problemem kluczowym.

¹¹ 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.

W „Strategii Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2019-2023”¹² (opracowanej w 2019 r. na zlecenie Gminy przez podmiot zewnętrzny) rozpoznano m.in. problem uzależnień od nadużywania alkoholu przez mieszkańców Gminy, jako jeden z elementów zaburzeń psychicznych. W strategii tej dokonano m.in. analiz: liczby pacjentów placówek leczenia odwykowego, liczby klientów punktów konsultacyjnych, liczby przypadków zaburzeń psychicznych spowodowanych użyciem alkoholu. Wyznaczony w tej strategii cel strategiczny nr 4: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi obejmował cel operacyjny, który dotyczył przeciwdziałania alkoholizmowi i negatywnym konsekwencjom zdrowotnym oraz społecznym związanym ze spożywaniem alkoholu. Dla realizacji tego celu zaplanowano podejmowanie interwencji w przypadku naruszenia ustawowych przepisów dotyczących reklamy i promocji oraz zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Do realizacji tego celu wskazano m.in. Gminę, Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Policję. Przedstawiono tam także miernik efektywności realizacji ww. zadania, którym była liczba podjętych interwencji.

(akta kontroli str.87-92, 375-384)

1.2. W okresie objętym kontrolą Wójt przedkładała corocznie Radzie Gminy projekty uchwał w sprawie przyjęcia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹³, które Rada Gminy podejmowała bez wprowadzania zmian. W podsumowaniach tych programów (2017-2020) wskazywano, że głównym kierunkiem działania będzie profilaktyka oddziaływania na dzieci i młodzież.

Jednym z celów tych programów było ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmiana struktury ich spożycia. Realizacji tego celu miały służyć m.in.:

- w razie potrzeby, wprowadzenie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie gminy, poza miejscami do tego wyznaczonymi, na podstawie zezwoleń wydanych przez Wójta lub osobę upoważnioną,
- sprawdzanie sygnałów o nieprzestrzeganiu zakazów sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych,
- sprzedaż, podawanie i spożywanie na imprezach na otwartym powietrzu: wyłącznie napojów alkoholowych do 4,5% alkoholu oraz piwa, tylko po uzyskaniu zezwolenia jednorazowego,
- uzyskanie pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przed wydaniem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zaprezentowane w tych programach działania miały jedynie na celu egzekwowania przepisów prawa i ustalonych procedur dotyczących wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyznaczonych zarówno w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, jak i w przyjętych przez Radę Gminy uchwałach.

W programach tych (ich projektach) nie ujęto danych analitycznych, które dawałyby możliwość rzeczywistej, rzetelnej realizacji wymogów wynikających z art. 12 ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7

¹² Przyjętej przez Radę Gminy w dniu 7 maja 2019 r. - uchwała nr VII/48/2019

¹³ Dalej: programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub program.

(w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.¹⁴) ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przy uwzględnieniu celu ograniczania (zmniejszania) dostępności alkoholu określonego w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, a także w Narodowym Programie Zdrowia¹⁵ (dział VI pkt 3 ppkt 3.1.3) w zw. z art. 4¹ ust. 2 ustawy, co zostało opisane poniżej, w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wójt wskazała m.in., że w jej ocenie, dostępność alkoholu nie jest głównym i ważkim problemem, a zatem nie zachodzi potrzeba szczególnej intensyfikacji działań w tym obszarze i wytyczenia w corocznie uchwalanych programach, jako priorytetu, działań z zakresu ograniczania dostępności alkoholu na terenie Gminy. Głównym kierunkiem działania w ramach tworzonych Programów jest profilaktyka oraz koncentracja oddziaływań na dzieciach i młodzieży, pomoc dla osób z uzależnieniami, w tym dostępność terapii osób uzależnionych, pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. Ograniczenie dostępności alkoholu jest prowadzone m.in. przez ścisłe przestrzeganie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, obowiązujących procedur administracyjnych w zakresie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ścisłe przestrzeganie ustanowionych przez Radę Gminy przepisów.

W ww. programach nie zawarto 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 wyraźnie 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, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych 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.

(akta kontroli str.94-232, 304-308)

1.3. W Gminie wypełniono obowiązki w zakresie ustalenia odpowiednio liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych¹⁶ oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁷, jak również zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁸.

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 6 sierpnia 2018 r. obowiązywały następujące uchwały w tym zakresie:

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXV/231/97 z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Na mocy uchwały nie wprowadzono ograniczeń co do usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza

¹⁴ Po nowelizacji dokonanej ustawą 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), dalej: ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy.

¹⁵ Dalej: NPZ

¹⁶ Obowiązek określony w art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

¹⁷ Obowiązek określony w art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

¹⁸ Obowiązek określony odpowiednio: w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. oraz w art. 12 ust. 3 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

miejszem sprzedaży oraz napojów alkoholowych zawierających do 4,5%, piwa oraz od 4,5% do 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży za wyjątkiem: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo-wychowawczych, zakładów pracy, kościołów i kaplic. Uchwalono, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wydaje się podmiotom gospodarczym, których lokale znajdują się w odległości nie mniejszej niż 100 m (licząc po drodze dojścia od wejścia) od obiektów wymienionych powyżej. Nie przedstawiono uzasadnienia do uchwały.

- Uchwała Rady Gminy Nr XLI/237/2001 z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. W uchwale ustalono liczbę tego typu punktów na 20. W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że liczbę tę ustalono na podstawie wniosków z realizacji gminnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych oraz analizy wydawanych zezwoleń. Uznano, że liczba ta została ustalona prawidłowo, z zachowaniem obowiązujących zasad, a zarazem potrzeb wnioskodawców. Liczbę punktów sprzedaży dostosowano do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu.

- Uchwała Rady Gminy Nr XXI/120/2004 z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, z wyjątkiem piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W uchwale ustalono liczbę tego typu punktów na 20. W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że ustalenie ww. liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% (z wyjątkiem piwa) wynika z obowiązku nałożonego przez ustawę o wychowaniu w trzeźwości na Radę Gminy. Projekt uchwały został sporządzony na wniosek 3 podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie handlu artykułami spożywczymi.

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXII/207/2005 z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały dotyczącej zasad usytuowania na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Na mocy uchwały nie wprowadzono ograniczeń co do usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz napojów alkoholowych zawierających do 4,5%, piwa oraz od 4,5% do 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia na miejscu sprzedaży za wyjątkiem: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo-wychowawczych, kościołów: pod wezwaniem Św. Jerzego i Św. Anny oraz kaplicy klasztornej Sióstr Salwatorianek. W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jest podporządkowana realizacji celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W porównaniu do poprzednio obowiązującej uchwały zmiana polegała na wykreśleniu zakładów pracy z wykazu obiektów chronionych, co było podyktowane brakiem przepisu definiującego „zakład pracy”, oraz uszczegółowieniu wykazu obiektów chronionych.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy, dochowując terminu określonego w jej art. 4, tj. do dnia 9 września 2018 r., w Gminie podjęto uchwały wymagane stosownie do znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości (uchwały, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.). W okresie od 7 sierpnia 2018 r. obowiązywały¹⁹ następujące uchwały:

¹⁹ Do nadal - wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 2 lipca 2020 r.).

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXVII/279/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój.

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXVII/280/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXVII/281/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

(akta kontroli str.233-264)

1.4. Wójt nie skorzystała z możliwości wprowadzenia ograniczeń wymienionych w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.)²⁰, tj. możliwości wprowadzenia ograniczeń w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, ani wymienionych w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. możliwości wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, nie przygotowując i nie przedkładając Radzie Gminy do uchwalenia projektów takich uchwał. W odniesieniu do nieskorzystania z możliwości ustanowienia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych Wójt wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą sprzedaż napojów alkoholowych odbywała się jedynie w godzinach otwarcia placówek handlowych, tj. nie dłużej niż do godziny 22.00.

(akta kontroli str.309-313)

W czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego²¹, a następnie stanu epidemii²², Wójt nie skorzystała z możliwości przedstawienia Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych ani projektu uchwały zmieniającej uchwałę wprowadzającą odstępstwo od zakazu spożywania alkoholu w określonych miejscach publicznych (w związku m.in. z pismem z dnia 9 kwietnia 2020 r., kierowanym przez p.o. Dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²³ do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, w którym rekomendowano rozważenie możliwości wprowadzenia takich rozwiązań). Wójt wyjaśniła bowiem, że szczegółowe regulacje w tym zakresie wprowadzone aktami wyższego rzędu, tj. ustawą oraz rozporządzeniami, a także wytycznymi, były jej zdaniem wystarczające. Regulacje wprowadzone przez administrację rządową w okresie pandemii spowodowały, jak wskazała, zawieszenie działalności punktów gastronomicznych prowadzących sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych do spożycia, nie było więc potrzeby wprowadzania dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.325-326)

²⁰ Wskazany wyżej art. 12 ust. 4 ustawy stanowi, że: Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰.

²¹ 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).

²² 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.)

²³ <https://www.parpa.pl/images/file/202004091130.pdf>

1.5. Wójt Gminy, przedkładając Radzie Gminy w okresie objętym kontrolą projekty ww. uchwał, każdorazowo przedstawiała syntetyczne uzasadnienia do tych uchwał:

- w uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Nr XXXVII/279/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Goczalkowice-Zdrój, wskazano na obowiązek ustalenia przez Radę Gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.), w terminie określonym w art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Zauważono przy tym, iż do tej pory nie były limitowane punkty sprzedaży napojów alkoholowych do 4,5% oraz piwa. Dodano, że po analizie liczby punktów sprzedaży zaproponowano określone liczby zezwoleń.

Wójt opracowała projekt uchwały wraz z uzasadnieniem w dniu 29 maja 2018 r. Projekt był poddany konsultacji społecznej, w ramach której do projektu nie wniesiono uwag. Projekt został omówiony i zaakceptowany jednogłośnie w zaproponowanym brzmieniu na posiedzeniu wspólnym Komisji Rady Gminy, a następnie jednogłośnie przyjęty w formie uchwały przez Radę Gminy;

- w uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Nr XXXVII/280/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Goczalkowice-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wskazano, że treść uchwały nie odbiega znacząco od brzmienia poprzedniej uchwały, wprowadzono drobne zmiany w zapisie, niemające wpływu na zmianę zasad usytuowania tych miejsc.

Wójt opracowała projekt uchwały wraz z uzasadnieniem w dniu 29 maja 2018 r. Projekt ten został poddany konsultacjom społecznym. Zgłoszone w trakcie konsultacji uwagi nie zostały uwzględnione, gdyż jak podała w wyjaśnieniach Sekretarz, po sprawdzeniu stanu faktycznego okazało się, że uwagi nie były zasadne. Projekt został omówiony i zaakceptowany jednogłośnie w zaproponowanym brzmieniu na posiedzeniu wspólnym Komisji Rady Gminy, a następnie jednogłośnie przyjęty w formie uchwały przez Radę Gminy;

- w uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Nr XXXVII/281/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wskazano, że na podstawie art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości rada gminy może wprowadzić w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy, odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie miało to negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi oraz nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Projekt tej uchwały był datowany na 4 czerwca 2018 r. W projekcie wskazano pięć działek, na których miałyby obowiązywać odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Gminy. W dniach 8-18 czerwca 2018 r. projekt został poddany konsultacjom społecznym. Uwagi do projektu złożyły Siostry Salwatorianki, wskazując że *mnożenie na terenie Gminy miejsc, w których można spożywać alkohol jest niestosowne*.

W kolejnym projekcie ww. uchwały (datowanym na 4 lipca 2018 r.), po dokonaniu zmian, wskazano tylko jedną działkę, na której miałyby obowiązywać odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Gminy. Projekt został poddany konsultacjom społecznym i nie zgłoszono do niego kolejnych uwag. Projekt uchwały przedłożony Radzie Gminy został uchwalony bez zmian.

W projektach ww. uchwał brak było uzasadnienia merytorycznego proponowanych rozwiązań, w tym ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu. Ustalenie warunków sprzedaży alkoholu na terenie Gminy (np. liczby zezwoleń, miejsc sprzedaży,

ograniczeń) nie było oparte na szczegółowych analizach, co szerzej zostało opisane poniżej w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.233-238, 246-313, 318-324)

1.6. Wojewoda, jako organ nadzoru, nie orzekał o nieważności w całości lub w części którejkolwiek z podjętych w latach 2017-2020 uchwał Rady Gminy w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów lub wprowadzenia czasowych lub stałych ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu.

(akta kontroli str.309-313)

1.7. Do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zostały złożone żadne skargi na te uchwały.

(akta kontroli str.309-313)

1.8. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących w danym roku wyniosła 80 w 2015 r., 78 w 2016 r., 83 w 2017 r., 75 w 2018 r. i w 2019 r. i 74 na 31 marca 2020 r. Od 2018 r. w stosunku do roku 2020 nastąpił spadek o jedno zezwolenie, tj. o 1,3%.

Liczba wniosków złożonych przez podmioty gospodarcze o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w danym roku, jak i liczba udzielonych zezwoleń, wyniosła w ww. latach, odpowiednio: 16, 21, 32, 15, 23 i 11. W okresie objętym kontrolą nie odrzucono żadnego wniosku.

(akta kontroli str.69-70)

1.9. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja, aby liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższała ich maksymalną liczbę ustaloną przez Radę Gminy.

(akta kontroli str.69-70)

1.10. W latach 2015 do 2020 (według stanu na 31 marca) zmniejszyła się liczba punktów sprzedaży z 34 do 30, tj. o 13%, obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń z 80 do 74, tj. o 8%. Ustalony przez Radę Gminy limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych był w latach 2018-2020 we wszystkich rodzajach zezwoleń niewykorzystywany. Według danych na 31 stycznia lat 2018 i 2019 oraz na 31 marca 2020 r. odnotowano spadek wykorzystania łącznego limitu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w stosunku do ustalonego przez Radę Gminy limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z 60% (w 2018 r. i 2019 r.) do 59,2% w 2020 r.

W latach 2015 do 2019 i w 2020 r. (na 31 marca) rosła liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży ogółem, zarówno przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży i wynosiła ogółem 193,8 w 2015 r. i 222,4 w 2020 r. W latach 2018 i 2019 wynosiła 222,6 osób.

W 2019 r. w stosunku do 2015 r. wartość sprzedanych napojów alkoholowych ogółem (według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia) wzrosła o 13,6%, natomiast w 2019 r. w stosunku do 2018 r. wzrosła o 3,4%.

Według wyjaśnienia Wójt Gminy, przyczyny wzrostu wartości sprzedanych napojów alkoholowych nie leżą po stronie Gminy, a są wynikiem specyficznego charakteru Gminy, gdyż jest to miejscowość uzdrowiskowo-wypoczynkowa i turystyczna, nastawiona głównie na wypoczynek weekendowy dla mieszkańców aglomeracji śląskiej. Gmina rozszerza swoją ofertę dla przyjeżdżających gości i w rezultacie do

Goczałkowic-Zdroju przyjeżdża coraz więcej osób, a to przekłada się na wzrost sprzedaży napojów alkoholowych.

W Gminie nie wprowadzono ograniczeń w sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych, gdyż nie prowadzono na terenie Gminy sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych.

Gmina jest jednostką jednorodną i nie ma jednostek pomocniczych.

(akta kontroli str.71-80, 314-324)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie sporządziła i nie złożyła Radzie Gminy sprawozdania z realizacji Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2017.

Rada Gminy w dniu 28 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXI/169/2016 w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2017, w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pomimo że w § 3 ww. uchwały zapisano, że Wójt zobowiązany jest do złożenia rocznego sprawozdania z realizacji tego programu, takiego sprawozdania nie sporządzono i nie złożono Radzie.

Wójt wyjaśniła, że w 2018 r. nie dopełniono obowiązku złożenia sprawozdania z realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2017 z powodu dłuższej nieobecności w pracy osoby sporządzającej corocznie to sprawozdanie. Ponadto wskazała, że informacje na temat realizacji programu w 2017 r. były jednakże zawarte w innych dokumentach przedkładanych Radzie Gminy, w tym w informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy Goczałkowice-Zdrój za pierwsze półrocze 2017 r. przyjętej Zarządzeniem Nr 0050/106/2017 Wójta Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 31 lipca 2017r.; w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Goczałkowice-Zdrój na 2017r. przyjętym Zarządzeniem Nr 0050/59/2018 Wójta Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 marca 2018 r.; w uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej Miastu Bielsko-Biała na dofinansowanie działalności Ośrodka Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym w Bielsku-Białej oraz w projekcie uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2018.

W pozostałych latach okresu objętego badaniem Wójt przedstawiała sprawozdanie z realizacji ww. programów.

(akta kontroli str.94-106, 128-129)

NIK wskazuje, że ujmowanie w innych dokumentach różnych danych odnoszących się do realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie może zastąpić realizacji obowiązku dotyczącego złożenia rocznego sprawozdania z realizacji tego programu, nałożonego na Wójta ww. uchwałą Rady Gminy.

2. W projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie sformułowano potrzeb (wskazówek) w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7, od 9 marca 2018 r. Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie

zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu służących realizacji celu operacyjnego nr 2: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i zachowaniami ryzykownymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, zobowiązywał gminę art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wójt, przygotowując projekty uchwał ustalające maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Wójt wyjaśniła m.in., że głównym kierunkiem działania w ramach tworzonych Programów jest profilaktyka oraz koncentracja oddziaływań na dzieciach i młodzieży, pomoc dla osób z uzależnieniami, w tym dostępność terapii dla osób uzależnionych, pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. Ograniczenie dostępności alkoholu jest prowadzone m.in. przez ścisłe przestrzeganie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, obowiązujących procedur administracyjnych w zakresie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ścisłe przestrzeganie ustanowionych przez Radę Gminy przepisów.

(akta kontroli str.94-232, 304-308)

Zdaniem NIK, zamieszczenie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych danych dających możliwość rzetelnej realizacji obowiązku wynikającego z ww. art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (obecnie art. 12 ust. 7), w kontekście celu ograniczania dostępności alkoholu, stanowiłoby podstawę do rzetelnego uzasadnienia rozwiązań przyjętych w przedłożonych projektach uchwał. Analiza taka ułatwiłaby jednocześnie Radzie Gminy podejmowanie określonych decyzji dotyczących ograniczenia dostępności alkoholu.

(akta kontroli str.233-303, 318-324)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane w Gminie zmierzały do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych. W Gminie uchwalono wymagane przepisami prawa uchwały określające odpowiednio liczbę miejsc sprzedaży napojów alkoholowych²⁴ oraz maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych²⁵, jak również zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych²⁶, a także uchwałę w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych. Zaproponowane i przyjęte przez organy gminy działania regulacyjne zapewniły ograniczenie dostępności napojów alkoholowych. W objętym kontrolą okresie spadła o 13% liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy i o 8% liczba zezwoleń na sprzedaż tego typu napojów. Zwiększała się z 193,8 w 2015 r. do 222,4 w 2020 r. liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych. W Gminie nie prowadzono sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych, co także ograniczało dostępność alkoholu w całym okresie objętym kontrolą.

Przedkładane Radzie Gminy projekty gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oparte były na diagnozach problemów związanych ze spożywaniem alkoholu i jego skutkami na terenie Gminy.

²⁴ uchwały wymagane przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

²⁵ uchwały wymagane przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

²⁶ uchwały wymagane przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości: art. 12 ust. 2, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. oraz art. 12 ust. 3, w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

Zdaniem NIK, w programach tych nie analizowano w sposób wystarczający możliwości ograniczenia dostępności fizycznej alkoholu na terenie Gminy, nie sformułowano wniosków i konkluzji płynących z tego typu analiz, co skutkowało brakiem rzetelnego uzasadnienia merytorycznego zawieranego w projektach uchwał przedstawianych Radzie Gminy.

W uzasadnieniach przedstawionych do uchwalenia projektów uchwał, następnie przyjętych przez Radę Gminy, w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy oraz w sprawie odstąpienia od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, brak było rzetelnego, szczegółowego uzasadnienia merytorycznego proponowanych rozwiązań, w tym ograniczeń, a wskazywano głównie aspekty prawne. Zaproponowane rozwiązania nie miały odniesienia do zapisów w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bowiem w programach tych nie uwzględniono zagadnień dotyczących ograniczania dostępności fizycznej alkoholu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Wójt nie wywiązała się w latach 2017-2020 z obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i nie upoważniła nikogo do przeprowadzenia tego typu kontroli, co szerzej zostało opisane poniżej w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.81, 327-332, 336)

2.2. W dniu 9 października 2018 r. Wójt wydała Zarządzenie nr 0050/137/2018 w sprawie wprowadzenia schematu ogólnego procedur kontroli przedsiębiorców, który został również zaprezentowany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu²⁷, stosownie do wymogów określonych w art. 78a ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie gospodarczej (w stanie prawnym obowiązującym przed 30 kwietnia 2018 r.)²⁸ i art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁹.

Wójt nie ustaliła natomiast pisemnych zasad dotyczących planowania i przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie wydanych zezwoleń, co szerzej zostało opisane poniżej w pkt. 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.327-3352)

2.3. Jak wskazała Wójt, w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, lub stwierdzenia naruszeń zasad sprzedaży napojów alkoholowych, w wyniku których konieczne było wszczęcie postępowań w sprawie cofnięcia zezwolenia na ich sprzedaż.

(akta kontroli str.333-335)

2.4. W trakcie przeprowadzonych oględzin 16, z 30 działających na podstawie wydanych przez Wójta zezwoleń, punktów sprzedaży alkoholu i ich otoczenia nie

²⁷ <https://www.bip.urzad.gocalkowicezdroj.pl/bipkod/14065190>.

²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm. – akt prawny obowiązujący do 30 kwietnia 2018 r.; dalej: ustawa o swobodzie gospodarczej.

²⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1292, ze zm.; dalej: Prawo przedsiębiorców.

stwierdzono przypadków reklamy napojów alkoholowych niezgodnej z obowiązującym prawem.

(akta kontroli str.84-86, 337)

2.5. Jak podała Wójt, w okresie objętym kontrolą w Gminie podejmowano następujące działania w celu rzetelnego wywiązania się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych:

- corocznie zawierano porozumienia z Komendantem Powiatowym Policji w Pszczynie³⁰ w sprawie przekazywania środków finansowych z przeznaczeniem na finansowanie ponadnormatywnego czasu pełnienia służby przez policjantów. W ramach tego porozumienia policjanci realizowali zadania prewencyjne związane z przestrzeganiem porządku i bezpieczeństwa oraz kontrolowaniem obowiązków wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przez właścicieli placówek handlowych oraz gastronomicznych. Policja corocznie przedkładała Wójtowi sprawozdanie z prowadzonych działań w ww. zakresie;
- w 2017 r. zakupiono i przekazano dla KPP w Pszczynie do użytku alkomat na potrzeby realizacji działań prewencyjnych związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

Podejmowano także szereg działań profilaktycznych, polegających m.in. na zawieraniu corocznej umowy z Miastem Bielsko-Biała w sprawie udzielenia pomocy finansowej z przeznaczeniem na realizację zadania polegającego na prowadzeniu Ośrodka Przeciwdziałania Problemom Alkoholowym, współpracowano z Ośrodkiem Terapii Uzależnień w Czechowicach-Dziedzicach, w budynku Gminnego Ośrodka Kultury prowadzony był Punkt Konsultacyjny terapeuty uzależnień, zatrudniono mediatora wspierającego działania Zespołu Interdyscyplinarnego, współpracowano z Pszczyńskim Stowarzyszeniem Trzeźwościowym „Plessowiacy”.

(akta kontroli str.333-363, 364-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt, jako organ zezwalający, nie wypełniła w okresie 2017-2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 2 lipca 2020 r.) rzetelnie obowiązku określonego w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych³¹ dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych³². Wójt nie prowadziła takich kontroli i nie upoważniła nikogo do przeprowadzenia takich kontroli.

W związku z nieprowadzeniem wskazanych wyżej kontroli nie weryfikowano danych o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych podawanych w składanych przez przedsiębiorców oświadczeniach, o których mowa w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie prowadzono także analizy treści reklamowych w przestrzeni publicznej, pod kątem ich potencjalnej niezgodności z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Wójt wyjaśniła, że w jej ocenie kontrole te nie były konieczne, ponieważ w tym okresie nie odnotowano żadnych skarg i interwencji ze strony mieszkańców ani

³⁰ Dalej: KPP. Porozumienia zawierane na podstawie art. 13 ust. 4a pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2018 r. poz. 730, ze zm.), dalej: ustawa o Policji.

³¹ Wg przepisu ustawy lub straż gminna (też na podstawie upoważnienia organu zezwalającego). W Gminie ..

³² W okresie objętym kontrolą w Gminie nie powołano straży gminnej.

sygnałów z Policji, na co wskazywał brak stosownych zawiadomień ze strony Powiatowej Komendy Policji w Pszczynie.

(akta kontroli str.81-83, 327-332)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższym wyjaśnieniu, wskazując że dokonywanie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z wydanych im przez organ zezwoleń na sprzedaż tychże napojów, o których to kontrolach mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości³³, jest zadaniem spoczywającym na organie zezwalającym i jemu przypisanym, niezależnie od czynności realizowanych przez Policję w ramach jej ustawowego zakresu zadań czy wpływu skarg mieszkańców. W związku z powyższym organ zezwalający (lub z jego upoważnienia członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dla rzetelnego wywiązywania się z przypisanych mu ustawą o wychowaniu w trzeźwości zadań kontrolnych, powinien prowadzić systematyczne kontrole, o których mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy, dokładając tym samym należytej staranności w zapewnianiu, by przedsiębiorcy prawidłowo realizowali wszystkie spoczywające na nich obowiązki dotyczące przestrzegania zasad i warunków korzystania z wydanych im przez organ zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Natomiast skargi mieszkańców i sygnały z Policji, w ocenie NIK, mogą jedynie stanowić wsparcie przy planowaniu ww. kontroli, poprzedzonym dokonaniem stosownej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania wskazanej wyżej działalności gospodarczej.

2. Wójt nie ustaliła pisemnych zasad dotyczących planowania kontroli i sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie wydanych zezwoleń, o której mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców³⁴.

Wójt wyjaśniła, że zasad tych nie ustanowiono przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str.327-332)

Zdaniem NIK, nieustalenie planowania i prowadzenia analizy mogło przyczynić się do zaniechania przeprowadzenia ww. kontroli.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie wykonywanie przez Wójta zadań w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w Gminie ani jednej kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości³⁵. Nie ustalono także zasad dotyczących planowania kontroli i sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie wydanych zezwoleń.

³³ 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.

³⁴ Uprzednio (do 30 kwietnia 2018 r.) w art. 78a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

³⁵ 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.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie współpracy i zawarcie porozumień, na podstawie przepisów ustawy o Policji, z Komendą Powiatową Policji w Pszczynie, na mocy których policjanci realizowali m.in. zadania związane z kontrolowaniem obowiązków wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przez właścicieli placówek handlowych oraz gastronomicznych oraz zawarcie porozumień z wieloma instytucjami w celu przeciwdziałania problemom alkoholizmu w Gminie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnianie w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu.
2. Przygotowywanie 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.
3. Ustalenie zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy oraz prowadzenie kontroli, o których mowa w art. 18 ust. 8 w zw. z art. 18³⁶ ustawy o wychowaniu w trzeźwości³⁶, dotyczących przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez przedsiębiorców, którym udzielone zostało takie zezwolenie.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁶ 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.

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
Krzysztof Baron
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....