



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.06.2020
P/20/076

Pani
Jolanta Moćko
Przewodnicząca
Rady Miejskiej w Czeladzi
ul. Katowicka 45, 41-250 Czeladź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Czeladzi, ul. Katowicka 45, 41-250 Czeladź ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jolanta Moćko, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Czeladzi od dnia 1 grudnia 2010 r. ² |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015-2016). |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach |
| Kontroler | Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/164/2020 z 29 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4) |

¹ Dalej: *Urząd*.

² Zgodnie z art. 2a pkt 3 lit. d ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.). Dalej: *Przewodnicząca RM*.

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

II Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie zmniejszeniu uległa liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych (o 9,5%) oraz wartość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (o 7,3%), a zwiększeniu uległa liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (o 5,2%).

Wyniki kontroli ujawniły jednak, że w podejmowanych przez Radę Miejską w Czeladzi⁵ uchwałach w sprawie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ustalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności. W uchwałach nie wskazano argumentów wskazujących na motywy wprowadzenia określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim powinno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1. Każdy z gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uchwalonych przez Radę Miejską na lata 2017-2020⁷ zawierał diagnozę problemów związanych z alkoholem na terenie miasta Czeladź, a źródłem danych zawartych w diagnozie były:

- raport ze zleconego przez Urząd w 2015 r. badania pn. Diagnoza skali zachowań ryzykownych w obszarze używania substancji psychoaktywnych uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na terenie miasta Czeladź,
- Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Czeladź na lata 2016-2020, w tym analiza SWOT problemów społecznych dla Czeladzi,
- corocznie sporządzane: ocena zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czeladzi⁸,
- pozyskiwane corocznie przez Urząd z: placówek oświatowych, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Komisariatu Policji oraz Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej - Szpitala w Czeladzi, informacje o działaniach podejmowanych celem przeciwdziałania alkoholizmowi,

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

⁵ Dalej: *Rada Miejska*

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020 przyjmowane były uchwałami Rady Miejskiej w Czeladzi: Nr XXXII/433/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., Nr XLVI/590/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r., Nr IV/46/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r., Nr XVII/205/2019 z dnia 27 listopada 2019 r. Dalej: *gminne programy*.

⁸ Dalej: *MOPS*.

- coroczne sprawozdania z działalności w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych PARPA-G1,
- coroczne sprawozdania z realizacji gminnego programu.

Zakres danych dostępnych w ww. dokumentach pozwalał na dokonanie oceny aktualnej sytuacji w zakresie dostępności napojów alkoholowych (w tym wzrost lub spadek liczby zdarzeń i zjawisk będących skutkami spożywania alkoholu w porównaniu do lat minionych), uwarunkowań aktualnej sytuacji, znaczenia aktualnej sytuacji dla społeczności lokalnej, a także prognozę sytuacji. Z powyższych materiałów korzystano na każdym etapie prac legislacyjnych: przygotowania projektu uchwał, opiniowania projektów przez Komisję Polityki Społecznej, Zdrowia i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej i wreszcie podczas sesji Rady Miejskiej, na których podejmowano uchwały. Rada Miejska przyjmowała uchwały o treści tożsamej z projektami przekazanymi przez Burmistrza Czeladzi.

(akta kontroli str. 5-160)

Diagnozy zawarte w kolejnych gminnych programach wskazywały na ustabilizowaną sytuację dot. zdarzeń i liczby osób objętych interwencjami służb porządkowych oraz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Świadczy o tym podawana w programach na kolejne lata liczba wniosków dotyczących zastosowania obowiązku leczenia odwykowego, która w latach 2017, 2018 i 2020⁹ wynosiła, odpowiednio: 51, 29 i 25, liczba spraw dotyczących osób nadużywających alkoholu rozpatrywanych przez GKRPA, odpowiednio: 175, 142 i 8 oraz liczba wniosków do sądu o zastosowanie obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, odpowiednio: 16, 18 i 19. W gminnym programie na 2020 r. podano ponadto: *Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się w Czeladzi wzrost liczby wszczętych procedur „Niebieskiej Karty”. W 2012 r. było ich 47 podczas, gdy rok później już 87. Lata 2014 i 2018 oscylują wokół 88 wszczętych procedur w ciągu roku (...).*

(akta kontroli str. 5-160)

2. W gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie określono potrzeby ograniczania dostępności alkoholu, w sposób który pozwalał na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. W postanowieniach ogólnych każdego z ww. programów wymieniano wśród zadań gminy ograniczenie dostępności do alkoholu, przy czym zadaniu temu nie przypisywano sposobów realizacji, ani wskaźników wykonania.

NIK zwraca uwagę, że uchwalone gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie zamieszczano konkluzji określających potrzeby w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w Mieście, mogących stanowić bezpośrednią wskazówkę dla Rady Miasta przy ustalaniu m.in. liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (w projektach ww. programów na lata 2017 – 2018), co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.) oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów na terenie Miasta, (w projektach na lata 2019 – 2020), co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 7 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 5-91)

⁹ W Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Czeladź na rok 2019 nie wskazano wszystkich ww. danych.

3. Rada Miejska wywiązała się z obowiązku ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁰. W okresie do 13 czerwca 2018 r. kwestie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, a także zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów regulowały uchwały Rady Miejskiej Nr XXXIII/253/2001 z dnia 29 marca 2001 r. i Nr XLI/297/2001 z dnia 26 lipca 2001 r.

(akta kontroli str. 163-166)

Dnia 23 maja 2018 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr LI/675/2018 napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Czeladź, która zaczęła obowiązywać dnia 13 czerwca 2018 r.¹¹ Projekt uchwały został przygotowany przez zespół powołany przez Burmistrza dnia 23 kwietnia 2018 r.¹², w skład którego wchodził przedstawiciel Urzędu, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Rady Miejskiej oraz Straży Miejskiej. W projekcie proponowano:

- w każdej z trzech grup napojów alkoholowych (tj. napojów o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, napojów o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu z wyjątkiem piwa oraz napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu) maksymalne po 70 zezwoleń na ich sprzedaż z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz po 50 zezwoleń na sprzedaż z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży,
- sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 25 m od granicy terenów: przedszkoli, szkół, placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczych, budynków i obiektów kultury religijnej (z wyłączeniem krzyży i kapliczek przydrożnych), przy czym pomiar dokonywany ma być wzdłuż ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych wymienionych obiektów do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,
- ważność zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 5 lat, a przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 7 lat,
- prowadzenie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży pod warunkiem zapewnienia sali konsumenckiej większej niż 25 m² (nie dotyczy placówek mających wyłącznie zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo) oraz dysponowania co najmniej 16 miejscami siedzącymi na sali konsumenckiej,
- prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży pod warunkiem dysponowania salą sprzedażową o minimalnej powierzchni 30 m², przy czym przepis ten nie dotyczy zezwoleń jednorazowych.

¹⁰ Wymóg art. 12 ust. 1 i ust 2 *uowt* w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. oraz art. 12 ust. 1 i ust. 3 *uowt* w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

¹¹ W uchwale ustalono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, co nastąpiło dnia 29 maja 2018 r.

¹² Zarządzenie Nr 114/2018 Burmistrza.

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

(akta kontroli str. 167-186)

4. W okresie objętym kontrolą na terenie Czeladzi nie były wprowadzane czasowe ograniczenia dotyczące sprzedaży napojów alkoholowych lub ograniczające nocną sprzedaż napojów alkoholowych. Organy gminy Czeladź nie występowały z inicjatywami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 187)

5. W uzasadnieniach uchwał opisanych w pkt 3 niniejszego wystąpienia powoływano się wyłącznie na wymogi obowiązującego prawa, tj. zmiany wprowadzane do *uowt*. Omówienie sytuacji występującej w Czeladzi oraz zasadności proponowanych rozwiązań miało miejsce w trakcie posiedzeń zespołu powołanego przez Burmistrza do opracowania projektu uchwały oraz w trakcie obrad właściwej komisji Rady Miejskiej opiniującej projekt.

NIK zwraca uwagę, że powyższe prace powinny być prowadzone pod kątem wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczenie dostępności, a tym samym poziomu spożycia napojów alkoholowych, czyli przez pryzmat celów *uowt*.

(akta kontroli str. 163-186)

6. Dnia 5 lipca 2018 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze¹³, dotyczące podjętej przez Radę Miejską w Czeladzi uchwały Nr LI/675/2018 *w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź*. Wojewoda stwierdził jej nieważność w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „i warunków” oraz w § 5-8 uchwały jako sprzecznej z art. 12 ust. 1 i ust. 3 *uowt* w związku z art. 18 ust. 9 *uowt* i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Zakwestionowano przepisy o treści:

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

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

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

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

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

2. Przepis ten nie dotyczy zezwoleń jednorazowych.”

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano, że rada gminy nie jest uprawniona do wskazywania w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 *uowt* warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

¹³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.323.2018 z dnia 5 lipca ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 9 lipca (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 4571).

¹⁴ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

(akta kontroli str. 167-171, 188-192)

7. Organy gminy Czeladź nie wniosły skargi na opisane powyżej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 187)

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

(akta kontroli str. 193-200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W uchwałach Rady Miejskiej w Czeladzi dotyczących:

- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- ustalania maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,

nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych, poprzez ograniczenie ich dostępności, a także nie wskazano argumentów uzasadniających wprowadzenie konkretnych rozwiązań, które znajdowałyby oparcie w zidentyfikowanych zjawiskach i skali ich występowania w Czeladzi.

(akta kontroli str. 5-91, 163-171)

W odpowiedzi na skierowane do Przewodniczącej Rady Miejskiej prośbę o złożenie stosownych wyjaśnień Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że „Rada Miejska w Czeladzi działa jako organ kolegialny. Ustalenie stanowiska dotyczące treści odpowiedzi na Państwa pismo będzie możliwe po przedstawieniu propozycji na Sesji Rady Miejskiej. Zgodnie z planem pracy rady Miejskiej najbliższe planowane posiedzenie odbędzie się we wrześniu br.”

(akta kontroli str. 161-162)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na potrzebę zapewnienia w toku prac Rady Miejskiej Czeladzi mechanizmów pozwalających na skuteczną i prawidłową realizację obowiązków Gminy w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

Wnioski

1. Uwzględnianie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie ograniczania dostępności fizycznej alkoholu.
2. Stanowienie aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia i odstępowania 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.

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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 31 sierpnia 2020 r.

Kontroler

Mariusz Podolski

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....