



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.07.2020

Pan
Piotr Koszyła
Przewodniczący Rady Miasta Żory
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 , Rada Miasta, Al. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Koszyła – Przewodniczący Rady Miasta Żory od dnia 27 listopada 2006 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ² , 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/163/2020 z 29 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Tj. do dnia 24 czerwca 2020 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta corocznie uchwałała *Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*, które zawierały aktualne diagnozy problemów alkoholowych. W programach tych nie określono jednak wskazań w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu.

Rada Miasta przyjęła w 2018 r. uchwałę wymaganą przepisami art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵, dotyczącą ustalenia na terenie gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania. Przyjęte w tej uchwale rozwiązania uzasadniono potrzebą zapewnienia zasady równości podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które zamierzają taką działalność podjąć oraz potrzebą ograniczania dostępności do napojów alkoholowych dla mieszkańców Miasta, a treść uzasadnienia była zgodna z propozycją przedstawioną przez Prezydenta. W ocenie NIK, uchwała ta nie uwzględniała jednak w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do zmniejszenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności i została przyjęta, pomimo że przygotowane przez Urząd uzasadnienie jej projektu nie zawierało wskazania skonkretyzowanych powodów lub motywów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Miasta.

Rada Miasta nie skorzystała z możliwości wprowadzenia fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu, np. poprzez wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych, co mogłoby przyczynić się do ograniczenia dostępności oraz zmniejszenia spożycia napojów alkoholowych.

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%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą rozpoznano potrzeby w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta. W przyjętych uchwałami⁷

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” lub „ustawa”.

⁶ 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.

⁷ 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*

Rady Miasta kolejnych *Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*⁸ zawarto każdorazowo diagnozę problemów alkoholowych na terenie samorządu. Rada Miasta nie wprowadziła zmian do projektów tych programów, przedstawionych przez Prezydenta.

W *Programach* 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”⁹.

(akta kontroli str. 3-100)

2. W *Programach 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. W *Programach* nie zawarto wprost zapisów o potrzebie ograniczania dostępności alkoholu. Natomiast w uzasadnieniu projektu uchwały, przedstawionego przez Prezydenta Radzie Miasta i przyjętego następnie jako uchwała nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie Miasta Żory miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*¹⁰, zamieszczono zapis o treści: „proponowane limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych są optymalne dla zapewnienia zasady równości (...) 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”.

Kontrolującemu nie przedłożono analiz w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 3-99, 120)

3. W okresie i zakresie objętym kontrolą obowiązywały następujące uchwały Rady Miasta:

- nr 47/IV/03 z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych*¹¹. Według tej uchwały punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie mógł być usytuowany bliżej niż 50 m od szkół 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.

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.

⁸ Dalej: „Programy Profilaktyki Alkoholowej” lub „Programy”.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

¹⁰ Zmieniona uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

¹¹ Zmieniona uchwałą 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*¹², która uchylila poprzednio obowiązujące uchwały¹³. 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 wynosiła: 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 wynosiła: 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 nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r., zmieniającą uchwałę nr 559/XLIV/18 z dnia 21 czerwca 2018 r., ograniczono katalog miejsc chronionych do szkół, szpitali i kościołów. Powyższą zmianę uzasadniono m.in.: *koniecznością zapewnienia swobody działalności gospodarczej oraz zasady równości wobec prawa zarówno podmiotów, wykonujących działalność gospodarczą, jak i tych, które zamierzają tę działalność podjąć w przyszłości*¹⁴.

(akta kontroli str. 101-154)

W dniu 21 czerwca 2018 r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr 559/XLIV/18 w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży (...) napojów alkoholowych*, w której zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy ustalono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (115) oraz utrzymano na dotychczasowym poziomie maksymalną liczbę zezwoleń (120) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Projekt ten, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy, uzyskał pozytywną opinię organów stanowiących dzielnic

¹² Zmieniona uchwałą nr 102/VII/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r.

¹³ Nr 47/IV/03 z dnia 30 stycznia 2003 r. i nr 80/VII/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r.

¹⁴ 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*.

wchodzących w skład Miasta, które nie wniosły do niego zastrzeżeń. Rada Gminy nie wprowadziła zmian¹⁵ do ww. projektu¹⁶.

W podjętej uchwale ustalono zasady usytuowania i liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy. Uchwalając powyższą uchwałę nie uwzględniono jednak w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co szerzej przedstawiono w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 113-161)

4. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie skorzystała z możliwości określonych w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, 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.

(akta kontroli str. 101-154)

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił: *Rada Miasta nie skorzystała w latach 2017 – 2020 z możliwości przyjęcia wskazanych rozwiązań (...) gdyż dokonując bieżącej oceny potrzeb gminy, nie stwierdzono takiej konieczności oraz uzasadnionych powodów do podjęcia takich rozwiązań (...) Radni, kluby radnych, komisje branżowe nie podejmowały inicjatywy w powyższym zakresie.*

(akta kontroli str. 184-187)

Także w czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego¹⁷, a następnie - stanu epidemicznego¹⁸, Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta rekomendowanego przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹⁹ ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, określonego w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Miasta: *Gmina Żory nie wdrożyła w okresie ogłoszonego na terenie kraju stanu epidemicznego, a następnie epidemiologicznego dopuszczonych ustawą rozwiązań (...) gdyż dokonując bieżącej oceny potrzeb w tym zakresie, nie stwierdzono konieczności do podjęcia takich rozwiązań (...) Radni, kluby radnych i komisje branżowe nie wystąpiły z inicjatywą w (powyższym) zakresie, gdyż dokonując bieżącej oceny potrzeb gminy, nie stwierdzono takiej konieczności oraz uzasadnionych powodów do podjęcia takich rozwiązań.*

(akta kontroli str. 184-187)

¹⁵ Pomimo uwagi stowarzyszenia „Grupy „Działamy” z siedziba w Żorach odnośnie katalogu tzw. miejsc chronionych i „małej” w ocenie ww. stowarzyszenia odległości między punktami sprzedaży, a obiektami chronionymi.

¹⁶ Według protokołu z sesji Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2018 r.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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. 499, ze zm.).

¹⁹ Wytyczne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w czasie pandemii z 9 kwietnia 2020 r.

5. W okresie objętym kontrolą 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)

6. 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 roku²⁰ zmniejszała się (za wyjątkiem 2019 r) i wynosiła, odpowiednio: 228, 166, 158, 137, 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*.

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

7. 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 mieszkańców²¹ 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 obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ogółem. Łączna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących²² 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:

²⁰ 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 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.

²¹ Liczba mieszkańców Miasta w ww. okresie wynosiła odpowiednio: 59.138, 58.848, 58.685, 58.756, 58.570 i 58.737.

²² Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku w latach 2015-2019 i 31 marca 2020 r.

- 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.

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 Gminy²³.

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.

Rada Miasta nie analizowała wykorzystania powyższych limitów pod kątem zmniejszenia ustalonych wielkości

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

Wartość rocznej sprzedaży napojów alkoholowych ogółem²⁴ 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,

²³ 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.

²⁴ Według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia każdego roku.

- 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:

- 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)

Równolegle z kontrolą działalności Rady Miejskiej, NIK sprawdziła m.in. w jaki sposób Prezydent Miasta realizował ustawowy obowiązek kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych²⁵. Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezydenta.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W gminnych programach na lata 2017-2020 nie określono wskazań w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co nie odpowiadało w pełni wymogom wynikającym z 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.

W żadnym z miejskich programów nie powiązано danych o sytuacji w Mieście z analizą i wskazaniem niezbędnych działań, zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonym stanem zjawisk, mających związek z poziomem spożycia napojów alkoholowych, bądź ich dostępnością. Nie odniesiono się też do efektów osiągniętych przez Miasto w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub potrzebę kontynuacji podjętych działań. W żadnym z programów nie zapisano też celów, działań lub wskaźników, świadczących o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Tak uchwalone miejskie programy nie pozwalały - w ocenie NIK - na prawidłową realizację dyspozycji odpowiednio art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. (dot. programów na lata 2017 i 2018) oraz art. 12 ust. 7 ustawy – w brzmieniu obowiązującym po 8 marca 2018 r. (dot. programów na lata 2019-2020).

Rada Miasta uchwaliła powyższe *Programy*, pomimo że Urząd nie przygotował analiz uzasadniających rozwiązania przyjęte w przedłożonych do uchwalenia projektach.

(akta kontroli str. 3-100)

²⁵ Art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił: *Rada Miasta przyjęła diagnozy problemów alkoholowych (...) gdyż posiadana przez radnych wiedza w przedmiotowym zakresie, w zestawieniu z analizą treści przedstawionych Radzie projektów, nie budziła obaw i wątpliwości (...)*

(akta kontroli str. 184-187)

W programach 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 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 (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.

Zdaniem NIK, uchwalając gminne programy, organ stanowiący powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia dotyczące sposobu ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych i wskazanych problemów, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu. Ujęcie najważniejszych konkluzji, wniosków i kierunków działań gminy płynących z diagnozy dotyczącej sytuacji lokalnej, powinno znaleźć wyraz w uchwałach określających liczbę zezwoleń i zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Jest to tym bardziej istotne, że - w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych 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 Zdrowia. Narodowy Program Zdrowia nakłada z kolei na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu.

2. Rada Miejska, uchwalając w dniu 21 czerwca 2018 r uchwałę nr 559/XLIV/18 w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Żory miejsc sprzedaży (...) napojów alkoholowych*, nie uwzględniła w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co nie odpowiadało w pełni wymogom wynikającym z zapisów art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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”. W uzasadnieniu tym zapisano również, 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.

Rada Miasta podjęła powyższą uchwałę, pomimo że przygotowane przez Urząd uzasadnienie jej projektu nie zawierało wskazania skonkretyzowanych przesłanek, powodów lub motywów przemawiających za wprowadzeniem przyjętych w tym projekcie ograniczeń dotyczących sprzedaży alkoholu na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 113-161)

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił: *Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 559/XLIV/18 z 21 czerwca 2018 r. zgodne z przedstawionym jej projektem, gdyż posiadana przez radnych wiedza w przedmiotowym zakresie na etapie jej podejmowania, wynikająca z niesformalizowanych analiz, nie budziła obaw i wątpliwości.*

(akta kontroli str. 184-187)

Podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych m.in. poprzez ograniczanie ich dostępności jest ustawowym obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020²⁶. Zdaniem NIK, przyjęcie ww. uchwały powinno być poprzedzone stosownymi analizami, mającymi na celu ustalenie istotnych powodów jej podjęcia. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane²⁷. W przypadku ww. uchwały takich analiz zabrakło. Uzasadnienie tej uchwały wskazuje jedynie na zasadność ich podjęcia ze względu na konieczność realizacji zapisów ustawy oraz zapewnienia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Nie wskazano natomiast żadnych przesłanek, jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania w kontekście ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. Zdaniem NIK uzasadnienie, pozwalając nie tylko na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej, ale również argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, poparte wiarygodnymi danymi, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²⁸.

IV. Uwagi

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

²⁶ Dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1.

²⁷ Zobacz np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1131/18 (Lex nr 2608386); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 366/18 (Lex nr 2503112).

²⁸ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

- uwzględniania w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie ograniczania dostępności fizycznej alkoholu,
- stanowienia 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.

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 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

.....