



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.08.2020

Pan
Tadeusz Lazarek
Przewodniczący Rady
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	Tadueusz Lazarek, Przewodniczący Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój ² od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Piotr, Przewodniczący Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój VII kadencji, od 2014 –2018 r. (19 listopada). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.3 - 8)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015-2017).
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/165/2020 z 29 czerwca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p>

¹ Dalej: Urząd

² Dalej: Przewodniczący

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.

Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój⁵ podejmowała uchwały wymagane przepisami prawa określające: maksymalną liczbę miejsc sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz uchwałę w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na podstawie przygotowywanych przez Wójta projektów. Projekty programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przedkładane corocznie przez Wójta Gminy Radzie Gminy oparte były na diagnozach problemów związanych ze spożywaniem alkoholu i jego skutkami. Uchwały te były podejmowane przez Radę Gminy bez zmian.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1. W celu rozpoznania potrzeb dotyczących ograniczania spożycia i dostępności napojów alkoholowych Wójt zlecił opracowanie Diagnozy lokalnych problemów społecznych podmiotowi zewnętrznemu. W Diagnozie wykonanej w maju 2017 r. 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 dokumencie przeprowadzono szereg analiz, w tym dotyczących konsumpcji i dostępności alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich. W ocenie przeprowadzających ww. diagnozę, problem alkoholowy w gminie nie był problemem kluczowym.

W 2019 r. opracowano „Strategię Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Goczałkowice-Zdrój na lata 2019-2023”⁷, w której także rozpoznano problem uzależnień od alkoholu przez mieszkańców gminy, jako jeden z elementów zaburzeń psychicznych. Analizie poddano m.in. przypadki zaburzeń psychicznych spowodowanych użyciem alkoholu. Wyznaczony w tym dokumencie 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 i 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

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

⁵ Dalej: Rada Gminy.

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

występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Wyznaczono realizatorów celu a także sformułowano miernik efektywności realizacji ww. zadania.

(akta kontroli str.94-102)

W okresie objętym kontrolą opracowywano diagnozy potrzeb dotyczących ograniczania spożycia i dostępności napojów alkoholowych, które były nieodłącznym elementem gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Do opracowania tych diagnoz wykorzystywano – oprócz wyżej wymienionych opracowań zewnętrznych także roczne sprawozdania z realizacji gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych za rok poprzedni (za wyjątkiem takiego sprawozdania za 2017 r.), sprawozdania merytoryczne Ośrodka Pomocy Społecznej⁸, informacje uzyskane od certyfikowanego terapeuty uzależnień zatrudnionego w Gminnym Punkcie Konsultacyjnym, informacje Policji, Ośrodka Leczenia Uzależnień w Bielsku-Białej, sprawozdania roczne do Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych PARPA G1, informacje ze Szkoły Podstawowej nr 1, informacje uzyskane od Inspektora ds. ochrony zdrowia a także analizowano skargi składane w Urzędzie Gminy i w trakcie posiedzeń Rady Gminy.

(akta kontroli str. 9-75, 103)

Wójt nie sporządził oraz nie przedstawił Radzie Gminy, a Rada Gminy nie wyegzekwowała od Wójta sprawozdania z realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2017 r., co szerzej zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W sporządzanych w Urzędzie diagnozach przedstawiano dane liczbowe o udzielonych i wykorzystywanych zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych.

W diagnozach wykorzystano dane o faktycznym poziomie sprzedaży alkoholu na terenie Gminy w poszczególnych latach, liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na sprzedaż ogółem, do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń. Przedstawiano również relacje wyznaczonego w uchwałach Rady Gminy limitu do liczby faktycznie wydanych zezwoleń oraz dynamiki zmian w tym zakresie. Omawiano w nich m.in. sytuację demograficzną w Gminie, działalność instytucji wspomagających mieszkańców Gminy w walce z problemem alkoholowym i jego skutkami.

(akta kontroli str.9-75, 103-242)

2. Rada Gminy w okresie objętym kontrolą otrzymywała od Wójta projekty uchwał w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁹ na każdy rok tego okresu, które uchwałała bez wprowadzania zmian. W podsumowaniach wszystkich tych Programów (2017-2020) wskazywano, że głównym kierunkiem działania w ramach Programów będzie profilaktyka oddziaływania na dzieci i młodzież.

Jednym z celów 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

⁸ Dalej: OPS

⁹ dalej: Program.

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 lub tylko po uzyskaniu zezwolenia jednorazowego,
- uzyskanie pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przed wydaniem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zaprezentowane w Programach działania miały na celu konsekwentne egzekwowanie zapisów 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. Nie mniej jednak w Programach tych nie przedstawiono np. analizy potrzeb Gminy w zakresie faktycznej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, powiązania ich liczby z zdiagnozowanymi, występującymi w Gminie problemami, związanymi z nadużywaniem alkoholu. Nie określono planów wskazujących kierunek działań zmierzających do ograniczenia fizycznej dostępności alkoholu w Gminie. Wytyczenie kierunków działań ograniczających dostępność alkoholu byłoby podstawą merytoryczną do sporządzania uzasadnień przedkładanych przez Wójta Radzie Gminy projektów uchwał.

W Programach wskazano zadania zmierzające do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożycia. Nie określono natomiast mierników do oceny skuteczności tych działań, a ich brak mógł utrudniać jednoznaczną ocenę realizacji założonych celów.

(akta kontroli str.104-242)

3. W Gminie wypełniono obowiązek ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 6 sierpnia 2018 r. na terenie Gminy 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 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, 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 100m (licząc po drodze dojścia od wejścia do 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 ze zmianą przepisów w zakresie regulacji dostępności alkoholu wynikającą z zapisów art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁰ w okresie od 7 sierpnia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (2 lipca 2020 r.) na terenie Gminy obowiązywały następujące uchwały w tym zakresie:

- 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. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy została wyznaczona na poziomie:

- dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży: dla napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa – 20; dla napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – 20; dla napojów zawierających powyżej 18% alkoholu – 20,

- dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży: dla napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa – 25; dla napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – 20; dla napojów zawierających powyżej 18% alkoholu – 20.

- 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. Zezwolono na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia w miejscu

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 310

sprzedaży podmiotom gospodarczym, których lokale znajdują się w odległości nie mniejszej niż 100 m (licząc po drodze dojścia od wejścia do wejścia) od obiektów wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz kościołów: pod wezwaniem Św. Jerzego i Św. Anny oraz kaplicy klasztornej Sióstr Salwatorianek. W uzasadnieniu wskazano, że treść uchwały nie odbiega znacząco od brzmienia poprzedniej uchwały, wprowadzono drobne zmiany w zapisie nie mające wpływu na zmianę zasad usytuowania.

- Uchwała Rady Gminy Nr XXXVII/281/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie odstąpienia od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych. W uzasadnieniu tej uchwały nie wskazano przesłanek pozwalających na uznanie, że wprowadzenie odstąpienia od zakazu spożywania napojów alkoholowych nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.243-275)

4. Organy Gminy nie skorzystały z możliwości wprowadzenia ograniczeń wymienionych w art. 12 ust. 4. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i nie podjęto uchwały w tym zakresie, ponieważ sprzedaż napojów alkoholowych odbywała się jedynie w godzinach otwarcia placówek handlowych, tj. nie dłużej niż do godziny 22.00.

(akta kontroli str.318-321)

W Gminie nie wdrożono dopuszczonych ustawą rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych, w czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie - stanu epidemicznego, ponieważ szczegółowe regulacje w tym zakresie wprowadzone aktami wyższego rzędu, tj. ustawą oraz rozporządzeniami, a także wytycznymi były – zdaniem Pani Wójt - wystarczające. Regulacje wprowadzone przez administrację rządową w okresie pandemii spowodowały zawieszenie działalności punktów gastronomicznych prowadzących sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych do spożycia. Nie widziano więc potrzeby wprowadzania dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.333-334)

5. Uzasadnienia podejmowanych uchwał zawierały:

- 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 Goczałkowice-Zdrój, wskazano potrzebę wyznaczenia przez Radę Gminy limitu zezwoleń na sprzedaż wynikającą z zapisów art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹¹. Zapisano, 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.

Projekt uchwały był poddany konsultacji społecznej – do projektu nie wniesiono uwag. Projekt został omówiony i zaakceptowany jednogłośnie w zaproponowanym

¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 310

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 Goczałkowice-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

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 i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Projekt uchwały dot. odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych 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. Projekt ten w dniach 8-18 czerwca 2018 r. został poddany konsultacjom społecznym, w wyniku których uwagi do projektu złożyły Siostry Salwatorianki, wskazując że „*mnożenie na terenie Gminy miejsc, w których można spożywać alkohol jest niestosowne*”.

W projekcie ww. uchwały (datowanym na 4 lipca 2018 r.) dokonano 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 uzasadnieniu projektu tej uchwały nie wskazano żadnych faktów, na podstawie, których uznano, że wprowadzone odstępstwo nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie wpływało na zakłócanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W podjętych przez Radę Gminy ww. uchwałach - w ocenie NIK - brak było szczegółowego uzasadnienia merytorycznego tych uchwał.

Przewodniczący Rady Gminy – wypowiadając się jako jeden z radnych – podał m.in., że „*podejmowane przez Radę Gminy działania związane z opracowywaniem diagnoz związanych z sytuacją nadużywania alkoholu w Gminie i zamieszczanie ich w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych są wystarczające. Dostępność alkoholu w naszej Gminie nie jest ważkim problemem wśród problemów, które mamy rozwiązać jako Rada Gminy. Uzasadnienia te były wystarczające, gdyż w przeciwnym razie wojewoda zakwestionowałby uchwały podejmowane w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych a także określania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Podjęte w tym zakresie uchwały Rady Gminy są z punktu widzenia mieszkańców Gminy wystarczające, a uchwalona liczba zezwoleń i miejsc, w których jest dopuszczona sprzedaż alkoholu w pełni zabezpiecza potrzeby mieszkańców z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, o czym świadczą*

przeprowadzane w tym zakresie konsultacje społeczne. Ponadto zwyczajowo oprócz pisemnych uzasadnień, w trakcie posiedzeń komisji jak również i na sesji Rady Gminy, w toku procedowania projektu uchwały, pracownicy merytoryczni omawiają przedłożone projekty uchwał, udzielają dodatkowych wyjaśnień i odpowiadają na pytania zadawane ze strony radnych. Uzasadnienie dołączone do projektu uchwały w formie pisemnej jest tylko jednym z elementów procesu podejmowania uchwał przez Radę Gminy. Uchwały wymienione wyżej są aktami prawa miejscowego powszechnie obowiązującymi na terenie Gminy, które podlegają konsultacjom społecznym. Każda z uchwał, o których mowa w zapytaniu była konsultowana.

Dalej dodał, „że każdorazowo organ nadzoru tj. Wojewoda Śląski bada podjęte uchwały, zarówno pod względem zarówno formalno-prawnym jak i merytorycznym. W przypadku wątpliwości i nieprawidłowości organ nadzoru wszczyna postępowanie nadzorcze, a następnie wydaje rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie unieważnienia uchwał w części lub w całości, bądź umarza wszczęte postępowanie. W przypadku w/w uchwał Wojewoda Śląski nie wszczynał postępowań.”

W dalszej części wskazał, „że o skuteczności działań organów Gminy w latach objętych państwa kontrolą może świadczyć zmniejszenie się liczby punktów sprzedaży, wykorzystywanych przez przedsiębiorców zezwoleń, a także fakt, że ustalony limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych był w okresie ostatnich trzech lat niewykorzystywany. Nastąpił spadek wykorzystania całościowego limitu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w stosunku do ustalonego przez Radę Gminy limitu. Wzrosła również liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży.”

(akta kontroli str.243-248, 256-257, 326-332, 335-338)

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 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży lub wprowadzenia czasowych lub stałych ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu, i nie wnosił skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na te uchwały.

(akta kontroli str.318-321)

7. Organy Gminy i inne podmioty nie składały żadnych skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na te uchwały.

(akta kontroli str.318-321)

8. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących w danym roku w objętym kontrolą okresie spadła z 80 w 2015 r. do 74 według stanu na 31 marca 2020 r.

Liczba wniosków złożonych przez podmioty gospodarcze o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w danym roku jak i liczba udzielonych zezwoleń spadła z 16 w 2015 r. do 11, według stanu na 31 marca 2020 r. W okresie objętym kontrolą nie odrzucono żadnego wniosku.

(akta kontroli str.76-77)

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.76-77)

10. W latach 2015 do 2020 (I kwartał) 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 2015-2020 rosła liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży ogółem, a także 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 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 tych godzinach.

(akta kontroli str.78-87, 322-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rada Gminy nie wyegzekwowała od Wójta sporządzenia i przedstawienia 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 § 3 ww. uchwały stanowił, że Wójt zobowiązany jest do złożenia rocznego sprawozdania z realizacji tego programu, takiego sprawozdania nie złożono.

(akta kontroli str.104-115, 144-167)

W ocenie NIK, niewyegzekwowanie od Wójta przedstawienia Radzie Gminy sprawozdania z realizacji tego programu było działaniem nierzetelnym.

2. W uzasadnieniu do uchwały Rady Gminy Nr XXXVII/281/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych nie wskazano przesłanek pozwalających na uznanie, że wprowadzenie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Warunkiem wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych, o którym mowa w art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jest uznanie, że takie rozwiązanie nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. W uzasadnieniu uchwały powtórzono brzmienie ww. przepisu nie wskazano natomiast przesłanek, które pozwoliłyby na uznanie, że warunek, o którym mowa powyżej został spełniony. Wprowadzenie w formie aktu prawa miejscowego każdej

regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami. Uzasadnienie uchwały pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji. Przewodniczący Rady Gminy odnosząc się do powyższych nieprawidłowości podał, że dotyczą one „działania Rady Gminy poprzedniej kadencji i nie czuję się upoważniony do udzielenia odpowiedzi na temat nie wyegzekwowania od Wójta sprawozdania za 2017 r. Obecnie wszystkie sprawozdania są wykonywane i przedstawiane Radzie Gminy w terminie. Mniemam, iż była to sytuacja jednorazowa.”

(akta kontroli str.335-338)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o egzekwowanie od Wójta rzetelnego uzasadniania wnoszonych pod obrady Rady Gminy projektów uchwał.

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.

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