



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.01.2020

Pan
Ludomir Handzel
Prezydent Miasta Nowy Sącz
ul. Rynek 1
33-300 Nowy Sącz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Nowy Sącz, ul. Rynek 1, 33-300 Nowy Sącz (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ludomir Handzel, Prezydent Miasta Nowy Sącz od 4 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. 2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do 31 sierpnia 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Mariusz Pindral, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/79/2020 z 13 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Prezydent Miasta Nowy Sącz wywiązywał się z realizacji zadań na rzecz ograniczania dostępności alkoholu oraz przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. Skuteczność tych działań była jednak ograniczona, ze względu na brak sformalizowanej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe do celów kontrolnych oraz niewielką liczbę prowadzonych kontroli w tym zakresie.

Co roku w kontrolowanym okresie Prezydent przedkładał projekty Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązania Problemów Alkoholowych (*GPPiRPA*). Na wniosek Prezydenta we wrześniu 2018 r. przyjęto także uchwałę ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów oraz zakaz ich sprzedaży w porze nocnej.

Wyniki kontroli ujawniły jednak, że część postanowień projektu uchwały nr LIX/643/2018 z dnia 11 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych jest nieprecyzyjna bądź powiela ustawowe regulacje.

W powyższej uchwale zachowano obowiązujące dotychczas limity liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu, nie można więc uznać, że przyjęcie takich rozwiązań (odnośnie do liczby zezwoleń) realizowało cele określone w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi³ w zakresie ograniczenia dostępności do alkoholu. W § 5 uchwały wprowadzono jednak zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰, przez co ograniczono dostępność do alkoholu w porze nocnej.

Analiza danych rocznej wartości sprzedaży napojów alkoholowych, porównując 2017 r. do 2019 r. wykazała jej spadek, co wskazuje, że podjęte działania przyczyniły się do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na terenie Miasta Nowy Sącz. Spadła również liczba interwencji Policji dotycząca zakłócania porządku zw. ze spożyciem alkoholu. W okresie objętym kontrolą ilość punktów sprzedaż utrzymywała się na względnie stałym poziomie, tj. od 304 do 316, a liczba wydanych zezwoleń nie przekroczyła ustalonego limitu. Również liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży utrzymywała się na stałym poziomie od 265,9 do 286 osób. W badanym okresie nie wykorzystano w pełni przyznanego przez Radę Miasta limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ich wskaźnik wahał się od 85,25% do 88,62%.

W opinii NIK w okresie objętym kontrolą przeprowadzono zbyt małą liczbę kontroli przestrzegania zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Ich wskaźnik w stosunku do ogólnej liczby punktów sprzedaży wyniósł odpowiednio 3,5%, 2%, 3,4% i 1,7%. Wybór punktów do kontroli nie był jednak poprzedzony sformalizowaną analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe.

Przed przeprowadzaniem kontroli informowano przedsiębiorców o zamiarze ich przeprowadzenia, z wyjątkiem kontroli skargowych. Przedmiot kontroli obejmował

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm., dalej – *ustawa o wychowaniu w trzeźwości*.

zasady i warunki korzystania z zezwolenia. Nie prowadzono jednak kontroli sprzedaży alkoholu z wykorzystaniem serwisu internetowego. Przeprowadzane kontrole, w większości (w 29 kontrolach na 32 przeprowadzonych) nie wykazały nieprawidłowości. Oględziny losowo wybranych 20 punktów sprzedaży nie wykazały łamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych.

W ramach dodatkowych działań związanych z ograniczaniem dostępności napojów alkoholowych, współpracowano ze Strażą Miejską i Policją (w zakresie przestrzegania zakazu reklamy i promocji alkoholu), przeprowadzono szkolenia przedsiębiorców oraz prowadzono obserwacje kontrolne punktów sprzedaży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2017-2020 rokrocznie Rada Miasta uchwałała Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁴. Ponadto w 2015 r. opracowano dokument pn. „Diagnoza problemów społecznych na terenie Gminy Nowy Sącz”, zawierający diagnozę problemów alkoholowych z perspektywy młodzieży szkolnej i studentów. Diagnozę corocznie aktualizowano danymi z instytucji świadczących pomoc osobom z problemem alkoholowym (Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Sądecki Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Poradnia Terapii Uzależnień, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej) oraz Policji. Według stanu na dzień zakończenia kontroli w Urzędzie opracowywana była aktualna wersja ww. dokumentu, która ma obejmować dodatkowo diagnozę problemów alkoholowych wśród osób dorosłych.

(akta kontroli str. 4-98)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że co pięć lat opracowuje się dokument analizujący problemy alkoholowe społeczeństwa, w którym zawarte są dane ankietowe (badanie opinii społecznej), które następnie wykorzystywane są do opracowywania GPPiRPA. Ponadto każdy program co roku zawiera część diagnostyczną, która oparta jest na danych zbieranych z różnych instytucji.

(akta kontroli str. 199-200)

Z danych zamieszczonych w części diagnostycznej projektów oraz uchwalonych GPPiRPA z kolejnych lat wynika, że:

- do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2016-2019 zgłosiło się, odpowiednio: 104, 93, 81, 109 osób;
- do Sądeckiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej w latach 2016-2019 zgłosiło się, odpowiednio: 87, 73, 155, 214 osób z problemem alkoholowym;
- liczba rodzin korzystających z pomocy MOPS z powodu alkoholizmu w latach 2016-2019 wyniosła, odpowiednio: 129, 127, 109, 142;
- w Poradni Terapii uzależnień w Nowym Sączu w latach 2016-2019 zarejestrowano, odpowiednio: 310, 354, 218 i 422 osoby z rozpoznaniem uzależnienia od alkoholu;
- liczba sprawców przestępstw pod wpływem alkoholu (bez kierujących) w latach 2016-2018⁵ wyniosła, odpowiednio: 120, 90 i 116 osób;

⁴ Uchwały nr: XXXIII/346/2016 z 29 grudnia 2016 r., LI/540/2018 z 23 stycznia 2018 r., IX/81/2019 z 26 lutego 2019 r., XXIX/303/2020 z 28 kwietnia 2020 r.

⁵ Brak danych za 2019 r.

- liczba kierujących pod wpływem alkoholu w latach 2016-2019 wyniosła, odpowiednio: 165, 153, 150, 324 osób, a liczba sprawców przemocy pod wpływem alkoholu, odpowiednio: 76, 54, 45, 37 osób;
 - liczba nieletnich sprawców przestępstw pod wpływem alkoholu w latach 2016-2018⁶ wyniosła 2 osoby w 2016 r. (brak sprawców w pozostałych latach).
- (akta kontroli str. 4-88)

W związku z ww. danymi, w projektach oraz uchwalonych GPPiRPA zaplanowane zostały następujące działania:

- Dla osób które zgłosiły się lub zostały skierowane do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zaplanowano działania polegające na: przyjmowaniu zgłoszeń o osobach nadużywających alkohol, prowadzenie działań motywujących do podjęcia leczenia odwykowego, podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia odwykowego oraz udzielanie porad dla osób uzależnionych oraz ich rodzin.

(akta kontroli str. 19, 38, 59, 75)

- Dla członków rodzin korzystających z pomocy MOPS oraz osób, które zgłosiły się do Sądeckiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej zaplanowano działania polegające na: prowadzeniu programów profilaktyczno-edukacyjno-terapeutycznych pozostających w związku z uzależnieniami, dofinansowanie zadań skierowanych do mieszkańców z zakresu psychoterapii, psychoedukacji, psychoprofilaktyki, w tym programów psychoedukacyjnych dla rodzin osób uzależnionych, udzielaniu pomocy rodzinom, w których występują problemy alkoholowe oraz ofiarom przestępstw będących następstwem nadużywania alkoholu, pomocy socjalnej we współpracy z MOPS, pomocy mediatora i kuratora zawodowego, opiece lekarskiej oraz prowadzeniu grup wsparcia dla rodzin osób uzależnionych.

(akta kontroli str. 19-20, 24, 39,44, 60, 65, 75-76, 81)

- Dla osób, które zgłosiły się do Poradni Terapii zaplanowano działania polegające na: prowadzeniu psychoterapii i porad dla osób uzależnionych i współuzależnionych, wspieranie i dofinansowanie działań placówek leczniczych z wyłączeniem usług finansowanych w ramach kontraktów NFZ, rozpowszechnianie materiałów informacyjnych o możliwościach uzyskania pomocy.

(akta kontroli str. 19, 39, 60, 75-76)

- Dla sprawców przestępstw pod wpływem alkoholu, w tym nietrzeźwych kierujących oraz sprawców przemocy popełnionej pod wpływem alkoholu zaplanowano działania polegające na edukacji na rzecz przeciwdziałania nietrzeźwości kierowców, realizacji programów psychokorekcyjnych dla kierowców zatrzymanych za jazdę po pijanemu we współpracy z Policją, udzielaniu pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, procedurze niebieskiej karty dla sprawców pod wpływem alkoholu, realizacji programów terapii dla ofiar przemocy domowej oraz programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy domowej, prowadzeniu hostelu dla ofiar przemocy, organizacji pomocy dla ofiar przemocy domowej, współpracy z różnymi grupami zawodowymi mającymi kontakt z ofiarami przemocy, prowadzeniu działalności edukacyjnej i informacyjnej dla pracowników socjalnych, nauczycieli i pedagogów w zakresie przemocy

⁶ Brak danych za 2019 r.

domowej, prowadzeniu i finansowaniu grup wsparcia i grup terapeutycznych dla ofiar przemocy.

(akta kontroli str. 19-20, 22, 39-40, 42, 60-61, 63, 75-76, 78)

- Dla nieletnich sprawców przestępstw zaplanowano działania polegające na: realizacji programów profilaktycznych dotyczących przeciwdziałania przemocy dla młodzieży szkolnej, współpracy z zespołem ds. prewencji kryminalnej nieletnich i patologii oraz dzielnicowymi na temat odpowiedzialności karnej w związku z zachowaniami naruszającymi prawo dotyczącymi agresji i używania alkoholu oraz środków psychoaktywnych, wdrażaniu programów profilaktyczno-interwencyjnych dla młodzieży upijającej się w oparciu o procedury szkolnej interwencji profilaktycznej oraz programu PARPA „Przeciwdziałanie niepożądanym zachowaniom w szkole”.

(akta kontroli str. 21, 40-41, 61-62, 77)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że dane zawarte w części diagnostycznej GPPIRPA wskazują, że skala problemu związanego z nadużywaniem alkoholu utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Zaistniałe wahania, w populacji 80,5 tys. mieszkańców Miasta Nowy Sącz nie są reprezentatywne. Nie można uznać, że dane wskazują tendencje wzrostową, poza ilością zatrzymanych nietrzeźwych kierujących. Ponadto liczba zatrzymanych nietrzeźwych kierujących w dużej mierze zależy od aktywności (działań i akcji bezpieczeństwa na drodze) Policji. Należy zwrócić uwagę, że Prezydent Miasta Nowy Sącz nie odpowiada za zjawiska towarzyszące problemom alkoholowym (w szczególności liczbę osób uzależnionych) a jedynie za działania mające na celu zapobieganie niekorzystnym zjawiskom, a te zostały odpowiednio zaplanowane w GPPIRPA.

(akta kontroli str. 4-98, 270-273)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że nie ma formalnej procedury przygotowywania projektów uchwał, ponieważ nie ma takiego obowiązku, a taka procedura tworzyłaby nadmierną biurokrację. Z praktyki procedura przygotowywania projektów uchwał dotyczących GPPIRPA w Referacie Ochrony Zdrowia wyglądała następująco:

- przeprowadza się analizę stanu prawnego,
- aktualizuje się i gromadzi dostępne dane instytucjonalne zamieszczane następnie w części diagnostycznej,
- analizuje się realizację poszczególnych zadań wyszczególnionych w GPPIRPA z roku poprzedzającego,
- przeprowadza się konsultacje z przewodniczącym Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policją, organizacjami pozarządowymi,
- analizuje się rekomendacje PARPA do tworzenia GPPIRPA na bieżący rok,
- przygotowuje się projekt uchwały wraz z programem i przedkłada się Radzie Miasta,
- odbywa się spotkania z Komisją Zdrowia Rady Miasta, która opiniuje projekt uchwały przed przedstawieniem jej na sesji Rady Miasta.

(akta kontroli str. 270-273)

Co roku w GPPIRPA zaplanowano kontrole placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych, ze szczególnym uwzględnieniem sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim i nietrzeźwym, monitorowanie przestrzegania zasad sprzedaży napojów alkoholowych metodą tajemniczego klienta. Działania monitorujące uzupełniono działaniami edukacyjnymi, tj. szkolenia dla sprzedawców i materiały edukacyjne. Od 2019 r. w GPPIRPA przewidziano również kontrole

zakazu sprzedaży napojów alkoholowych między godz. 22⁰⁰ a 6⁰⁰ rano. Ponadto GPPiRPA w latach 2019-2020 zawierały stwierdzenie o konieczności odwrócenia tendencji zwiększającego się spożycia napojów alkoholowych przez osoby młode, a także w miejscach publicznych. Zaplanowanym sposobem realizacji ww. zadania było kontrolowanie placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Zaplanowano działania wspomagające działalność organizacji pozarządowych służących rozwiązywaniu problemów alkoholowych. W katalogu usług przewidzianych do zlecenia organizacjom pozarządowym i innym podmiotom zapisano szereg działań na rzecz dzieci i młodzieży, jak również udzielanie pomocy rodzinom, w których występują problemy alkoholowe oraz ofiarom przestępstw będących następstwem nadużywania alkoholu, podejmowanie działań pomocowych, akcji, konkursów i imprez okolicznościowych mających na celu ograniczenie zjawisk patologicznych oraz prowadzenie programów profilaktycznych w oparciu o wolontariat.

(akta kontroli str. 22-24, 42-44, 64-65, 80-81)

Odnośnie do działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych, Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że działania polegające na ograniczeniu spożycia alkoholu wśród nieletnich mogą polegać jedynie na egzekwowaniu zakazu sprzedaży i działaniach edukacyjnych, które były prowadzone. Należy zwrócić uwagę, że nielogicznym byłby zapis o konieczności ograniczenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w GPPiRPA, skoro to właśnie Rada Miasta uchwała i decyduje o zapisach GPPiRPA, jak również Rada Miasta decyduje o liczbie punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Jeśli Rada Miasta uznałaby, że liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych jest zbyt duża, to nie zapisywałaby tego w GPPiRPA tylko od razu zdecydowałaby o ich ograniczeniu i podjęła stosowną uchwałę. Należy również zwrócić uwagę, że brak jest dowodów potwierdzających tezę, iż aktualna ilość punktów sprzedaży alkoholu (limit zezwoleń) w mieście Nowy Sącz jest zbyt wysoka. Postawienie ww. tezy jest nieuprawnione. Zapis w GPPiRPA o zbyt łatwym dostępie osób nieletnich do napojów alkoholowych, nie oznacza zbyt dużej ilości punktów sprzedaży, bo tego w żaden sposób nie można udowodnić, ale o prawdopodobnym nieprzestrzeganiu zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim. Świadczy o tym monitoring prowadzony metodą tajemniczego klienta. Dlatego zaplanowane działania skupiły się na kontroli przestrzegania zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim oraz działaniach edukacyjnych.

(akta kontroli str. 270-273)

Z prowadzonego monitoringu metodą tajemniczego klienta wynika, że w latach 2017-2019 odsetek sprzedawców, którzy dopuścili się sprzedaży napojów alkoholowych w metodzie tajemniczego klienta (bez proszenia o dowód tożsamości) wyniósł odpowiednio: 51%, 58%, 33,8%.

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że Prezydent nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne nieprzestrzeganie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom niepełnoletnim. Posiada natomiast wpływ na ilość przeprowadzanych działań kontrolnych i edukacyjnych a te zostały podjęte w odpowiedzi na prawdopodobieństwo naruszenia zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim.

(akta kontroli str. 252-258, 270-273)

1.2. Każdy GPPiRPA (w tym projekty) zawierały punkt dotyczący przeciwdziałania naruszeniom prawa w związku z prowadzeniem sprzedaży napojów alkoholowych. Opisano w nim działania i procedury przy przyznawaniu i cofaniu zezwoleń na

sprzedaż napojów alkoholowych. W GPPiRPA z lat 2019-2020 zapisano liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla miasta Nowego Sącza, z podziałem na zawartość alkoholu i miejsca spożycia oraz wprowadzono zasady dotyczące usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach między godz. 22⁰⁰ a 6⁰⁰. Powyższe zapisy stanowiły powtórzenie postanowień uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r.

(akta kontroli str. 4-88, 105-106)

Stosownie do art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁷ Rada Gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Zgodnie z § 2 uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych:

1. w bezpośrednim sąsiedztwie szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz internatów,
2. w bezpośrednim sąsiedztwie kościołów,
3. na terenie obiektów sportowych,
4. na terenie placów targowych,
5. w ogródkach gastronomicznych organizowanych przy sklepach spożywczych.

Zgodnie z § 3 uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. przez bezpośrednie sąsiedztwo rozumie się sytuację, gdy lokal w którym znajduje się punkt sprzedaży spełnia jeden z poniższych warunków:

1. usytuowany jest w tym samym budynku, budowli lub budynku przylegającym do obiektów wymienionych w § 2 ust. 1 i 2 (tj. szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, internaty i kościoły).
2. usytuowany jest na działce gruntowej sąsiadującej z działką na której znajdują się obiekty wymienione w § 2 ust. 1 i 2 (tj. szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, internaty i kościoły) z wyjątkiem sytuacji gdy:
 - pomiędzy działkami przebiega droga lub trwała przeszkoda uniemożliwiająca przejście,
 - lokal usytuowany jest w odległości 50 m od obiektów wymienionych w § 2 ust. 1 i 2 (tj. szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, internaty i kościoły). Pomiaru odległości dokonuje się według rzeczywistej drogi dojścia od wejścia do lokalu w którym znajduje się punkt sprzedaży do głównego wejścia na teren obiektów wymienionych w § 2 ust. 1 i 2 (tj. szkoły podstawowe, ponadpodstawowe, internaty i kościoły).

(akta kontroli str. 105-106)

1.3. W 2017-2018 (do 11 września) w zakresie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży obowiązywała uchwała nr XXXIV/352/2000 z 24 października 2000 r. zmieniona uchwałami nr: XLV/421/2001 z 24 kwietnia 2001 r., LXVI/632/2002 z 3 września 2002 r., L/544/2009 z 14 lipca 2009 r. Uchwały te określały maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych (zawierających powyżej 4,5% alkoholu) w liczbie 240 punktów, z tego 170 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 70 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Uchwały określały też zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Od września 2018 r. obowiązywała uchwała nr LIX/643/2018, w której ustalono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na poziomie: 130

⁷ W brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

(zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży), 190 (zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży), 70 (zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży), 170 (zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży), 70 (zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży) oraz 170 (zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży).

(akta kontroli str. 4-44, 99-104, 99-104)

1.4. W § 5 uchwały Rady Miasta Nowy Sącz nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. wprowadzono zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰. Projekt ww. uchwały opracowano z inicjatywy Prezydenta Miasta Nowy Sącz. W toku kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie formalnych badań i analiz potwierdzających zasadność wprowadzenia proponowanego ograniczenia. Nie wprowadzono czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Nie wskazano również wyjątków od zakazu określonego w art. 14 ust. 2b ww. ustawy. Powyższych wyjątków nie wprowadzono również w czasie stanu epidemicznego.

(akta kontroli str. 106)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że nie wprowadzono czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, ponieważ nie wystąpiły żadne okoliczności oraz przesłanki do wprowadzenia takiego zakazu. Ostatnia tego typu regulacja miała miejsce w 1999 r. przy okazji wizyty Jana Pawła II w Nowym Sączu. Nie wprowadzono również zakazów i ograniczeń w sprzedaży napojów alkoholowych w czasie stanu epidemicznego, ponieważ uznano, że odgórne (narzucone przez władze państwowe) zakazy i ograniczenia są wystarczające.

(akta kontroli str. 270-273)

1.5. W uzasadnieniu uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. zapisano, że powodem przyjęcia danej liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu była aktualna (na dzień sporządzania projektu) liczba punktów sprzedaży. Wskazano na konieczność ograniczenia sprzedaży alkoholu poprzez zakaz nocnej sprzedaży i ustalenie limitu wydawanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 113-116)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że nie chciano zmniejszać limitu zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych ponieważ uznano, że istniejąca liczba punktów sprzedaży alkoholu jest optymalna a brak jest wytycznych co do ilości mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych. Ponadto nie chciano ograniczać swobody działalności gospodarczej przedsiębiorcom, dlatego też ustalając limit zezwoleń odniesiono się do liczby istniejących punktów. W żaden sposób nie można również wykazać, że istniejący limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest zbyt mały czy zbyt duży. Do wyłącznej kompetencji samorządu należy wybranie rodzaju działań mających na celu ograniczenie spożycia alkoholu. Zdecydowano się

na ograniczenie spożycia alkoholu, nie poprzez zmniejszenie limitu zezwoleń ale poprzez wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Osiągnięto cel ograniczenia niekorzystnych zjawisk związanych ze spożyciem alkoholu, co potwierdzają statystyki Komendy Miejskiej Policji w Nowym Sączu. Ilość interwencji Policji dotycząca zakłócania porządku zw. ze spożyciem alkoholu w godz. 22⁰⁰-6⁰⁰ spadła ze 108 (za okres 5 października 2017 r. do 24 stycznia 2018 r.) do 87 (za okres od 5 października 2018 r. do 24 stycznia 2019 r.). Przy opracowywaniu projektów uchwał dotyczących problematyki spożycia alkoholu założono, że większy wpływ na ograniczenie spożycia i dostępności alkoholu będzie miał zakaz sprzedaży w godzinach nocnych, niż zmniejszanie limitu wydawanych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Należy podkreślić, że przy ustalaniu maksymalnego limitu wydanych zezwoleń, problematyczne jest ustalenie i uzasadnienie czy obowiązujący limit jest adekwatny do liczby mieszkańców. Brak jest wytycznych czy standardów w zakresie liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt.

(akta kontroli str. 270-273)

Projekt uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. przedłożony przez Prezydenta Miasta Nowego Sącza został uchwalony przez Radę Miasta bez zmian.

(akta kontroli str. 117-122, 124-128)

W sierpniu 2018 r. wystąpiono do 25 jednostek pomocniczych Gminy z wnioskiem o wyrażenie opinii o projekcie uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży. Tylko dwie jednostki pomocnicze wyraziły swoje opinie, proponując wprowadzenie oddzielnych limitów sprzedaży alkoholu dla poszczególnych osiedli (opinia os. Szujskiego) i zmniejszenie limitu udzielanych zezwoleń o 90 oraz zwiększenie odległości punktów sprzedaży od obiektów chronionych, w przypadku sąsiedztwa działek, z 50 m na 70 m (opinia os. Kochanowskiego).

Kierownik Referatu Ochrony zdrowia wyjaśniła, że Nowy Sącz jest zbyt małym miastem aby limity sprzedaży alkoholu dzielić na poszczególne osiedla. Nie sporządzano formalnych analiz przed przyjęciem ww. uchwały, ponieważ żadne przepisy nie nakładają obowiązku sporządzania takich dokumentów. Prowadzono natomiast rozmowy i analizy w oparciu o dane umieszczone w GPPIRPA (które zawierają informacje z Komendy Miejskiej Policji w Nowym Sączu a także Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej). Sporządzano również coroczne sprawozdania do PARPA, w których analizuje się rynek napojów alkoholowych w mieście.

(akta kontroli str. 107-110, 199-200)

1.6. W latach 2017-2020 złożono, odpowiednio: 206, 269, 182 i 47 wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W tym okresie udzielono odpowiednio 194, 280, 175 i 27 zezwoleń. W 2017 r. odrzucono 8 wniosków (w tym w przypadku dwóch – odmówiono wydania ze względu na brak limitu⁸, w przypadku pięciu – odmówiono wydania ze względu na usytuowanie punktu oraz w przypadku jednego – wniosek pozostawiono bez rozpoznania ze względu na jego niekompletność). W 2019 r. odrzucono 5 wniosków (w tym w przypadku trzech –

⁸ Brak limitu w kategorii gastronomia na sprzedaż napojów alkoholowych od 4,5 do 18% z wyjątkiem piwa i powyżej 18%.

odmówiono wydania ze względu na usytuowanie punktu⁹ oraz w przypadku dwóch – wnioski pozostawiono bez rozpoznania ze względu na ich niekompletność¹⁰).

(akta kontroli str. 123)

1.7. Nie zaistniała sytuacja w której liczba wniosków o wydanie zezwolenia (złożonych od 5 października 2018 r.) przewyższyła maksymalną liczbę zezwoleń ustaloną w uchwale przez Radę Gminy.

(akta kontroli str. 112)

1.8. Liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2017-2020 wyniosła, odpowiednio: 194, 280, 175 i 27¹¹ (w tym przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wyniosła, odpowiednio: 57, 89, 57 i 8 oraz do spożycia poza miejscem sprzedaży: 137, 191, 118 i 19).

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że wzrost liczby zezwoleń w 2018 r. związany był z dużą liczbą zezwoleń które wygasły i które ponownie wydano w tym roku na kontynuację działalności.

(akta kontroli str. 129-130, 199-200)

W omawianym okresie liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych wykazywała tendencję spadkową i wyniosła odpowiednio: 316, 304, 293, 288 (w tym przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wyniosła odpowiednio: 124, 117, 112 i 110 oraz do spożycia poza miejscem sprzedaży wyniosła odpowiednio: 192, 187, 181 i 178). Liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży wykazywała tendencję wzrostową i wyniosła odpowiednio 265,9, 276, 286¹² (w tym przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wyniosła odpowiednio: 677,7, 717, 748,2 oraz do spożycia poza miejscem sprzedaży wyniosła odpowiednio: 437,7, 448,6 i 463).

(akta kontroli str. 199-200, 129-130)

W okresie objętym kontrolą, nie w pełni wykorzystano limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalony uchwałą Rady Miasta. W latach 2018-2020 ogólny wskaźnik wykorzystania limitu zezwoleń wyniósł odpowiednio 88,62%, 86,38% i 85,25%, w tym dotyczący wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia:

a) poza miejscem sprzedaży dla:

- napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo wyniósł odpowiednio: 92,11%, 88,42% i 86,84%,
- napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholi (z wyjątkiem piwa) wyniósł odpowiednio: 91,76%, 91,18% i 90%,
- napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu wyniósł odpowiednio: 88,82%, 86,47% i 86,47%,

b) w miejscu sprzedaży dla:

- napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo wyniósł odpowiednio: 86,92%, 83,08% i 82,31%,
- napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholi (z wyjątkiem piwa) wyniósł odpowiednio: 87,14%, 88,57% i 85,71%,

⁹ Wnioski dotyczyły wydania zezwolenia w bezpośrednim sąsiedztwie szkoły, co było sprzeczne z § 3 pkt 1 uchwały Nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r.

¹⁰ Pomimo wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty, nie zostały one złożone, w zw. z tym na podstawie art. 64 § 2 KPA sprawa pozostała bez rozpatrzenia.

¹¹ Prezentowane dane odnoszą się do liczby wydanych zezwoleń w danym roku, a nie do liczby ważnych zezwoleń funkcjonujących w ramach tego limitu.

¹² Za 2020 r. brak danych statystycznych dotyczących liczby mieszkańców na dzień 31 marca.

- napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu wyniosł odpowiednio: 75,71%, 72,86% i 71,43%.

(akta kontroli str. 131)

W okresie objętym kontrolą roczna sprzedaż napojów alkoholowych ogółem utrzymywała się na podobnym poziomie i wyniosła, odpowiednio: 115 134,6 tys. zł, 115 440,6 tys. zł oraz 114 509,3 tys. zł, w tym dotycząca wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia:

a) poza miejscem sprzedaży dla:

- napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo wyniosła odpowiednio: 42 447,1 tys. zł, 42 636,2 tys. zł i 42 033,7 tys. zł,
- napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) wyniosła odpowiednio: 11 103,3 tys. zł, 11 371,8 tys. zł i 11 399,4 tys. zł,
- napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu wyniosła odpowiednio: 53 278 tys. zł, 53 004,1 tys. zł i 52 635,4 tys. zł,

b) w miejscu sprzedaży dla:

- napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo wyniosła odpowiednio: 5 539,4 tys. zł, 5 515,8 tys. zł i 5 459,9 tys. zł,
- napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) wyniosła odpowiednio: 594,1 tys. zł 697,7 tys. zł i 581,2 tys. zł,
- napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu wyniosła odpowiednio: 2 172,7 tys. zł, 2 215 tys. zł i 2 399,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 132)

Analiza powyższych danych w kontekście podjętych działań dotyczących ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (zakaz nocnej sprzedaży napojów alkoholowych wprowadzony uchwałą z 11 września 2018 r.) wykazała, że ogólna roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w 2019 r., w stosunku do 2017 r.¹³ spadła o 625 tys. zł.

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że spadek rocznej wartości sprzedaży napojów alkoholowych, porównując 2017 r. do 2019 r. pokazuje skuteczność wprowadzonych rozwiązań mających na celu ograniczenie spożycia napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 270-273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK projekt uchwały nr LIX/643/2018 nie wypełnił prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W uchwale posłużono się nieprecyzyjnymi określeniami, jak: rzeczywista droga dojścia, przylegający budynek, działka gruntowa, trwała przeszkoda, „wymogi określone innymi przepisami”, co może skutkować niemożliwością jednoznacznego ustalenia, o jakich terenach, obiektach, przeszkodach czy odległościach jest mowa w uchwale.

Zgodnie z § 4 uchwały nr LIX/643/2018 z 11 września 2018 r. dopuszcza się, po spełnieniu wymogów określonych innymi przepisami prawa, sprzedaż i podawanie

¹³ 2018 r. nie jest brany pod uwagę ponieważ zakaz nocnej sprzedaży obowiązywał od października 2018 r.

napojów alkoholowych do spożycia na miejscu w ogródkach gastronomicznych wolnostojących oraz spożywanie napojów alkoholowych w ogródkach usytuowanych bezpośrednio przy lokalach gastronomicznych, dla których wydano zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży.

NIK zauważa, że ww. uchwała częściowo powtarza regulacje ustawowe. W myśl art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół. W istocie, § 2 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 uchwały powielają ten zakaz. Przy analizie poprawności treści omawianej uchwały należy wziąć pod uwagę orzeczenie WSA z 25 kwietnia 2019 r. (III SA/Kr 182/19) mówiącego m.in., że przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych rada gminy powinna mieć na uwadze nie tylko określenie odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, ale także skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia, pomiędzy którymi ma nastąpić pomiar odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Działki ewidencyjne mogą mieć różną wielkość i kształt, a obiekty chronione mogą mieć różne usytuowanie względem granic działki ewidencyjnej, na której są położone. Jeśli obiekt chroniony będzie usytuowany blisko granicy działki ewidencyjnej, na której jest położony, może to oznaczać bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z punktem sprzedaży czy podawania napojów alkoholowych, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Brak możliwości precyzyjnego określenia odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, może prowadzić do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych. Ponadto, w ocenie NIK, trzeba także zauważyć, że zgodnie ze stanowiskiem WSA w Szczecinie, zajęтым w wyroku z 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 347/19 nie jest dopuszczalne takie usytuowanie miejsc spożycia i podawania alkoholu względem miejsc chronionych, wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które nie wynika z założeń gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bądź pozostaje z nim w sprzeczności. Zdaniem NIK zapisy analizowanej uchwały są nadmiernie skomplikowane, i mogą doprowadzić do sytuacji w której punkt sprzedaży może być położony np. na przeciwnej stronie ulicy, co w praktyce może oznaczać bardzo niewielką odległość. W ocenie NIK, zapisane w uchwale rozwiązania są raczej usankcjonowaniem istniejącego w Mieście Nowy Sącz stanu w zakresie położenia punktów sprzedaży napojów alkoholowych względem tzw. obiektów chronionych i bez uzasadnienia różnicują odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych. Ponadto uchwała posługuje się nieprecyzyjnymi określeniami m.in. rzeczywista droga dojścia, przylegający budynek, działka gruntowa oraz trwała przeszkoda, co może skutkować niemożliwością jednoznacznego ustalenia, o jakich terenach, obiektach, przeszkodach jest mowa w uchwale. NIK zauważa, że w myśl przepisu art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Oznacza to, że we wskazanych miejscach (np. parki, ulice, place) zabroniona jest konsumpcja napojów alkoholowych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (czyli możliwe jest spożywanie napojów alkoholowych w restauracji, kawiarni, barze usytuowanych np. na terenie parku i posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży). A zatem w uchwale nie powinny być ujęte regulacje

dotyczące zasad wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w tzw. ogródkach piwnych.

(akta kontroli str. 105-106)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że nie można stwierdzić że zapisy uchwały z dnia 11 września 2018 r. w § 3 nie wypełniają prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ponieważ ustawa, poza nałożeniem obowiązku ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie mówi jak te zasady powinny wyglądać, dając tym samym swobodę w ich ustalaniu i pozostawiając to w kompetencji Rady Gminy. Oceniając wprowadzone zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, należy mieć na uwadze, realia urbanistyczne miasta Nowy Sącz, tj. duże rozdrobnienie działek, Stare Miasto o dużym nasyceniu zabytków, obiektów sakralnych i punktów usług turystycznych, w tym gastronomicznych oraz często chaos urbanizacyjny. Te realia bezpośrednio wpłynęły na sposób ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ich zawilóść, a także konieczność wprowadzenia wyjątków od obowiązujących zasad. Realia urbanistyczne narzuciły konieczność zdefiniowania „bezpośredniego sąsiedztwa” jako trzy przypadki, tj. usytuowanie punktów sprzedaży wobec punktów chronionych w tym samym budynku (przypadek 1), w budynku przylegającym ścianą do obiektów chronionych (przypadek 2) lub na działce sąsiadującej bezpośrednio z działką na której usytuowane są obiekty chronione (przypadek 3). Sytuacje o których mowa w przypadku pierwszym i drugim należało wymienić, ponieważ często one występują na terenie Starego Miasta. Przypadek trzeci należało uwzględnić ponieważ występował on poza Starym Miastem na terenach o mniejszej gęstości zabudowy. W przypadku trzecim wprowadzono jeden wyjątek (od 5 października 2018 r.), mianowicie dopuszczono bezpośrednie sąsiedztwo punktu sprzedaży alkoholu z obiektem chronionym jeżeli między działkami występowała trwała przeszkoda. Jeżeli trwałej przeszkody nie było, to narzucona minimalna odległość wynosiła 50 m od wejścia do lokalu (w którym znajduje się punkt sprzedaży) do głównego wejścia na teren obiektów chronionych. W uchwale z 11 września 2018 r. wprowadzono przypadek trzeci, tj. sąsiedztwo działek i wyjątek od bezpośredniego sąsiedztwa lokalu i obiektu chronionego znajdujących się na działkach sąsiadujących. Zrobiono to ponieważ, działki miały różną wielkość i mogło zdarzyć się tak, że pomimo tego, że dwie działki bezpośrednio ze sobą sąsiadowały to jednak odległość lokalu gdzie sprzedawano napoje alkoholowe od obiektu chronionego była bardzo dużą. Dlatego wprowadzono minimalną odległość 50 m i uznano że odległość ta nie obowiązuje w przypadku trwałych przeszkód (np. dróg publicznych, murów, cieków wodnych), ponieważ uniemożliwiają one swobodne przemieszczanie się pomiędzy obiektem chronionym a lokalem sprzedającym alkohol. Uznano, że trwałe przeszkody będą taką samą barierą, jak odległość min. 50 m. Nie można się również zgodzić, ze stwierdzeniem, że pojęcie „rzeczywistej drogi dojścia”, jest nie precyzyjne, gdyż oznacza ono faktycznie używane przez przechodniów przejście od lokalu w którym sprzedawano alkohol do obiektu chronionego. Podobnie przez określenie „przylegające budynki” rozumie się dwa odrębne budynki przylegające do siebie ścianami, a pojęcie trwałej przeszkody określa sama ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła również, że § 4 uchwały 11 września 2018 r. nie wprowadza dodatkowych uregulowań (poza ustawowych). Zapis „po spełnieniu wymogów określonych innymi przepisami” oznacza np. zgodę zajęcia pasa drogowego, czy terenu chodnika, zgodę konserwatora zabytków czy zarządcy budynku, itp. Ponadto ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi również posługuje się terminem „przestrzeganie innych zasad i warunków określonych przepisami prawa” np. art. 18 ust 7 pkt 9 ww. ustawy. Konieczne było uszczegółowienie dotyczące ogródków gastronomicznych wolnostojących, gdyż chodziło o sytuację w której ogródek zlokalizowany jest na płycie Rynku i nie jest związany z żadnym lokalem. W takich sytuacjach również wydaje się zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia na miejscu. Należy podkreślić, że zapisy § 4 ww. uchwały mają też charakter wyjaśniający (edukacyjny), gdyż skierowany jest do mieszkańców, którzy nie koniecznie muszą być biegli w prawie.

(akta kontroli str. 270-273)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Nowy Sącz wywiązywał się z obowiązku corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Miejskiej projektów uchwał w sprawie gminnego programu profilaktyki. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów oraz zakazu ich sprzedaży w porze nocnej.

Wyniki kontroli ujawniły jednak, że część postanowień uchwały nr LIX/643/2018 z dnia 11 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych¹⁴ jest nieprecyzyjna bądź powiela ustawowe regulacje.

W projekcie powyższej uchwały zachowano obowiązujące dotychczas limity liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu, nie można więc uznać, że przyjęcie takich rozwiązań (odnośnie liczby zezwoleń) realizowało cele określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości w zakresie ograniczenia dostępności do alkoholu¹⁵. W § 5 uchwały wprowadzono jednak zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰, przez co ograniczono dostępność do alkoholu w porze nocnej.

W latach 2017-2020 liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Nowego Sącza zmniejszyła się z 316 do 288, a liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży wzrosła z 265,9 do 286. Zwraca też uwagę spadek wartości sprzedaży napojów alkoholowych w 2019 r. w stosunku do lat poprzednich. Natomiast wskaźnik wykorzystania limitu zezwoleń w 2020 r. wyniósł 85,25% i był o 3,37 punktu procentowego mniejszy niż w 2018 r.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 6280.

¹⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolę o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przeprowadzała Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z upoważnienia Prezydenta Miasta. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono, odpowiednio: 11, 6, 10 i 5 kontroli.

(akta kontroli str. 133-138)

W 2017 r. jedna kontrola zakończyła się wysłaniem do przedsiębiorcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania zmierzającego do cofnięcia zezwolenia w związku z wykrytymi nieprawidłowościami. Postępowania stało się bezprzedmiotowe w związku z likwidacją działalności przez przedsiębiorcę. Przesłanką wszczęcia postępowania było przedstawienie fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 133)

2.2. Zasady doboru podmiotów do kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi określono w Regulaminie Organizacyjnym GKRPA wprowadzonym zarządzeniem nr 182/2019 Prezydenta Miasta Nowy Sącz z dnia 29 marca 2019 r. Wcześniej w powyższym zakresie obowiązywały postanowienia Regulaminu Organizacyjnego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przyjętego zarządzeniem Prezydenta nr 31/2012 z 14 lutego 2012 r.

(akta kontroli str. 139-146, 259-264)

2.3. W kontrolowanym okresie przeprowadzono 32 kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W każdym przypadku (z wyjątkiem sytuacji określonych w art. 48 ust. 11 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorcy¹⁶ - siedem kontroli) wywiązano się z obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Przewodniczący GKRPA wyjaśnił, że kontrole bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy były prowadzone pod kątem przestrzegania zasad i warunków sprzedaży alkoholu w punkcie sprzedaży (sprzedaży nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt, pod zastaw) a także pod kątem zakłócania porządku publicznego. Opisane kontrole przeprowadzane były w związku z informacją z Wydziału Zdrowia, anonimowymi skargami mieszkańców i dzielnicowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących skierowaniem wniosku o cofnięcie zezwolenia.

(akta kontroli str. 147-179, 274-275)

2.4. Przedmiotowy zakres każdej z ww. kontroli obejmował zasady i warunki korzystania z zezwolenia, m.in. sprzedaż nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt, pod zastaw, przestrzeganie zakazu spożywania alkoholu w miejscu sprzedaży oraz informacje o szkodliwości alkoholu. Nie prowadzono kontroli sprzedaży alkoholu z wykorzystaniem serwisu internetowego.

Przewodniczący GKRPA oświadczył, że nie prowadzono kontroli sprzedaży alkoholu z wykorzystaniem serwisu internetowego, ponieważ bark jest odpowiednich przepisów regulujących to zagadnienie.

¹⁶ Dz. U. poz. 646 ze zm.

Przeprowadzenie czynności kontrolnych potwierdzano protokołem kontroli podpisywanym przez osoby przeprowadzające kontrolę oraz przedsiębiorcę. Przebieg kontroli dokumentowano protokołami z przeprowadzonych czynności, a także protokołem z oględzin zebranego materiału dowodowego, co dawało możliwość sprawdzenia rzetelności przeprowadzonej kontroli. Jeżeli kontrola obejmowała również weryfikację wiarygodności oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, to sporządzano dodatkowy protokół z czynności weryfikacyjnych. Przeprowadzono 17 kontroli dotyczących wiarygodności złożonych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Wszystkie oświadczenia o wartości sprzedaży były weryfikowane przez organ wydający zezwolenia pod kątem wysokości wniesionej opłat. W wyniku sprawdzenia 32 protokołów kontroli ustalono, że w toku tych kontroli:

- nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych;
- nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym, nieletnim, na kredyt lub pod zastaw;
- w 2017 r. stwierdzono dwie nieprawidłowości w zakresie prawdziwości danych zawartych w oświadczeniu, o których mowa w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W jednym przypadku wszczęto postępowanie o cofnięcie zezwolenia w związku z rozbieżnościami w zakresie wartości sprzedaży podanych w oświadczeniu za 2016 r., a dokumentacją finansową udostępnioną w czasie czynności kontrolnych. Postępowanie zostało umorzone ze względu na likwidację punktu sprzedaży. W drugim przypadku nie wszczęto postępowania o cofnięcie zezwolenia ponieważ, pomyłka dotyczyła 0,15 zł i 0,06 zł i nie miała wpływu na wysokość opłaty;
- w latach 2017-2020 (do 31 marca) liczba kontroli, które zakończyły się niestwierdzeniem nieprawidłowości wyniosła, odpowiednio 8, 6, 10 i 5;
- w 2017 r. jedna kontrola zakończyła się wysłaniem do przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu procedury cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (co opisano wyżej). Postępowanie zakończyło się umorzeniem, ponieważ w trakcie postępowania przedsiębiorca zawiadomił o likwidacji punktu sprzedaży.

(akta kontroli str. 147-191, 265-269)

2.5. W wyniku oględzin 20 losowo wybranych obszarów przestrzeni miejskiej, w której znajdowały się punkty sprzedaży napojów alkoholowych (w których w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli) ustalono, że nie rozpowszechniano znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, z naruszeniem przepisów prawa. W jednym przypadku na drzwiach wejściowych umieszczono reklamę piwa, opatrzoną stosownymi ostrzeżeniami o szkodliwości alkoholu.

(akta kontroli str. 198, 201-207, 282)

2.6. Poza przeprowadzanymi kontrolami, podejmowano następujące działania:

- na bieżąco współpracowano ze Strażą Miejską i Policją w zakresie przestrzegania zakazu prowadzenia reklamy i promocji napojów alkoholowych;
- w latach 2017-2019, co roku przeprowadzano szkolenia przedsiębiorców w zakresie zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz zakazów regulowanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; szkolenia przeprowadzono na podstawie: zlecenia z 7 sierpnia

2017 r., umowy nr WZO.ZP.GPPIRPA.1.2018 z 19 kwietnia 2018 r. oraz umowy nr WZO.ZP.GPPIRPA.1.2019 z 30 sierpnia 2019 r.;

- prowadzono obserwacje kontrolne punktów sprzedaży napojów alkoholowych, na podstawie zapisów § 10 Regulaminu Organizacyjnego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; w latach 2017-2019 przeprowadzono odpowiednio 12, 5 oraz 6 obserwacji.

(akta kontroli str. 192-196, 197, 201-244)

Przewodniczący GKRPA wyjaśnił, że z bieżącej współpracy ze Strażą Miejską i Policją nie sporządzano żadnych dokumentów. Współpraca polegała na wymianie informacji w sytuacji powzięcia informacji o nieprawidłowościach związanych ze sprzedażą alkoholu. W wyniku tej współpracy przeprowadzano kontrolę wspólnie z funkcjonariuszami Straży Miejskiej (w latach 2017-2020 przeprowadzono 7 takich kontroli) lub w związku z informacją od dzielnicowego (w latach 2017-2020 przeprowadzono 2 takie kontrole).

(akta kontroli str. 274-275)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z przyczyn wskazanych w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(akta kontroli str. 197, 265-269)

2.8. W dniu 31 lipca 2019 r. Przewodnicząca Rady Miasta Nowego Sącza, złożyła interpelację, w której spytała, m.in. czy firma sprzedająca alkohol w okresie lipiec – sierpień 2019 r. w tzw. „strefie relaksu” zlokalizowanej obok budynku Urzędu Miasta posiadała stosowne zezwolenie. W odpowiedzi na interpelację Zastępca Prezydenta odpowiedział, że firma posiadała zezwolenie na sprzedaż niskoprocentowego alkoholu oraz piwa.

Ustalenia kontroli potwierdzają, że na okres lipiec – sierpień 2019 r. firma prowadząca sprzedaż otrzymała 28 czerwca 2019 r. zezwolenie nr IV/21/A/14/2019 na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo dla przedsiębiorcy, którego działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wskazanym przez klienta w oparciu o zawartą z nim umowę obejmującą organizację ogródka wypoczynku „Sądecka Strefa Relaksu” usytuowanego na płycie Rynku w Nowym Sączu.

(akta kontroli str. 276-281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorcy kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzania analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny.

W Urzędzie nie opracowano analizy prawdopodobieństwa naruszenia zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Zgodnie z pkt 4 załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego GKRPA wprowadzonego zarządzeniem nr 182/2019 Prezydenta Miasta Nowy Sącz z dnia 29 marca 2019 r. przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie zezwoleń wydawanych przez Prezydenta Miasta Nowego Sącza, typowani są na podstawie: [1] zawiadomień, skarg i wniosków (z uzasadnionym prawdopodobieństwem naruszenia prawa); [2]

losowej metody doboru punktów sprzedaży (bazując na rejestrze wydanych zezwoleń prowadzonym przez Wydział Ochrony Zdrowia), preferencyjnie traktuje się punkty sprzedaży usytuowane na obrzeżach miasta i w dzielnicach odległych od centrum, gdzie naturalna kontrola społeczna, tzn. interwencje klientów w sytuacjach niepożądanych, jest ograniczona; [3] w przypadku, gdy zaplanowana w roku ubiegłym kontrola nie została przeprowadzona.

Zgodnie z pkt 3 załącznika nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wprowadzonego zarządzeniem nr 31/2012 Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 14 lutego 2012 r. kontrole prowadzone są losowo lub po otrzymaniu informacji o łamaniu zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 139-146, 259-264)

Przewodniczący GKRPA wyjaśnił, że nie sporządzono formalnego dokumentu analizy ryzyka, niemniej jednak zapisy Regulaminu Organizacyjnego wskazują jak ta analiza ryzyka jest przeprowadzana (nie nazywając ją formalnie analizą ryzyka) i jakie czynniki są brane pod uwagę.

(akta kontroli str. 274-275)

2. Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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 okresie objętym kontrolą przeprowadzono, odpowiednio: 11, 6, 10 i 5 kontroli, co stanowiło, odpowiednio: 3,5%, 2%, 3,4% i 1,7% (31 marca 2020 r.) ogólnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Liczbę tych kontroli należy uznać za niewystarczającą do rzetelnej weryfikacji prawidłowości sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Nowego Sącza.

(akta kontroli str. 133-138)

Kierownik Referatu Ochrony Zdrowia wyjaśniła, że liczba kontroli uzależniona była od możliwości czasowych członków KRPA. Nie są oni pracownikami etatowymi Urzędu Miasta, a wymiar ich pracy zgodnie z umową zlecenie wynosił nie więcej niż 20 godz. miesięcznie, które w dużej mierze wykorzystywane były na kierowanie osób uzależnionych na leczenie odwykowe, opiniowanie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz udział w grupach roboczych zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. 199-200)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Nowy Sącz wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wybór punktów do kontroli nie był jednak poprzedzony sformalizowaną analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe. Uwagę zwraca przy tym niewielka liczba prowadzonych kontroli, gdyż w badanym okresie, kontrolą objęto zaledwie 2% do 3,5% punktów sprzedaży, co należy uznać za wielkość niewystarczającą do rzetelnej weryfikacji prawidłowości sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Nowego Sącza.

Pozytywnie należy ocenić weryfikowanie oświadczeń o wielkości rocznej sprzedaży alkoholu składanych przez przedsiębiorców oraz zorganizowanie przez Prezydenta szkolenia dla przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

- 1) przygotowanie projektu kolejnej uchwały w sprawie liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów, w sposób prawidłowo realizujący wymogi art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 2) przeprowadzanie analizy ryzyka mającej na celu wybranie podmiotów do kontroli zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych;
- 3) zwiększenie liczby kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

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 Krakowie. 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 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.

Kraków, sierpnia 2020 r.

Kontroler

Mariusz Pindral

główny specjalista kontroli państwowej

.....