



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.04.2020

Pan
Krzysztof Kaczmarek
Burmistrz
Dąbrowy Tarnowskiej
33-200 Dąbrowa Tarnowska Rynek 34

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 „Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej, 33-200 Dąbrowa Tarnowska Rynek 34 (<i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kaczmarek, Burmistrz Dąbrowy Tarnowskiej od 30 listopada 2014 r. (akta kontroli. str. 3-4)
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), z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem, a dla porównania - danych z lat 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	Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/80/2020 z 13 maja 2020 r. (akta kontroli. str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2017-2020 w Urzędzie nie podjęto rzetelnych działań celem zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych na terenie Gminy Dąbrowa Tarnowska (*Gmina*). Realizowane w tym okresie Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (*Gminne programy*) nie zawierały celów, mierników realizacji i zadań prowadzących do zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych i ograniczenia ich spożycia. Określone w nich zadania dotyczyły usuwania następstw spożywania alkoholu, a nie ograniczania spożycia napojów alkoholowych, zmiany struktury ich spożycia i przeciwdziałania powstawaniu następstw nadużywania alkoholu³. Sprzedaży i reklamie napojów alkoholowych nie przeciwdziałano poprzez rzetelne prowadzenie kontroli przedsiębiorców z uwzględnieniem weryfikacji oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych.

Przygotowane przez Burmistrza projekty Gminnych programów, przyjęte bez zmian uchwałami Rady Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej obejmowały profilaktykę oraz minimalizację szkód społecznych wynikających z nadużywania alkoholu, m.in. pomoc terapeutyczną i rehabilitacyjną dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem od alkoholu, pomoc rodzinom, w których występują problemy uzależnienia, działalność informacyjną i edukacyjną, wspomaganie instytucji i osób fizycznych w rozwiązywaniu problemów alkoholowych, działalność Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz współpracę z innymi podmiotami zajmującymi się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Nie określono w nich jednak działań, wskaźników, zaleceń i zadań w zakresie zmniejszania dostępności alkoholu w ramach realizacji celu operacyjnego nr 2 *Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020*⁴. Nie analizowano problemów, zdarzeń i zjawisk związanych ze spożyciem napojów alkoholowych na terenie Gminy. W projektach uchwał w sprawie przyjęcia ww. Programów nie wykorzystano diagnoz sporządzonych na zlecenie Burmistrza w 2017 r. i w 2019 r.⁵

Działania zmierzających do zmniejszenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności⁶ nie uwzględniono w przygotowanych przez Burmistrza w 2018 r., projektach uchwał dotyczących ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania. Przywołano w nich jedynie argument formalny - zmianę przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Burmistrz wywiązał się z obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, oraz

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

³ Art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 pkt.4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).

⁴ Wg art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. i art. 12 ust. 7 tej ustawy - w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r. potrzeby ograniczania dostępności alkoholu powinny być określone w gminnych programach w sposób, który pozwalał na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Wg art. 4¹ ust. 2 ww. ustawy, gminny program uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia, w którym w ramach celu operacyjnego 2: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*, określono dla jednostek samorządu terytorialnego obowiązek realizacji zadań regulacyjnych, w tym *zmniejszenie dostępności alkoholu*.

⁵ Diagnoza lokalnych problemów społecznych przeprowadzona wśród sprzedawców napojów alkoholowych z terenu Gmina Dąbrowa Tarnowska w 2017 r. oraz Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych opracowana w 2019 r. na podstawie ankiet wśród dorosłych mieszkańców Gminy, uczniów szkół podstawowych i sprzedawców napojów alkoholowych.

⁶ Art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.).

określił sposób ich przeprowadzania⁷, ale nie ustalił zasady typowania przedsiębiorców do kontroli, uwzględniającej ustawowy obowiązek przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe⁸. Podczas kontroli nie weryfikowano prawdziwości oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.

1.1. Na podstawie zlecenia Burmistrza¹¹, w dniu 6 września 2017 r. przeprowadzono w Urzędzie szkolenie dla właścicieli i personelu punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a przy tej okazji - 33 spośród 39 uczestników szkolenia - objęto badaniem ankietowym. Miało ono na celu analizę postaw sprzedawców wobec takich zagadnień, jak sprzedaż alkoholu osobom nieletnim, spożywanie alkoholu w miejscu jego sprzedaży, awantury i bójki spowodowane przez osoby spożywające alkohol oraz kontrole sprzedaży alkoholu.

Wyniki ankiet przedstawiono jako *Diagnozę lokalnych problemów społecznych przeprowadzoną wśród sprzedawców napojów alkoholowych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska*. Według niej dostęp do alkoholu powinien być ograniczony i kontrolowany (81% badanych), nie występowało spożywanie alkoholu w obrębie punktu sprzedaży (wg 67%, a wg 21% występowało prawie codziennie), w ciągu ostatnich 10 lat widok osób pijących w miejscach publicznych był rzadszy (67%, wg 24% - częstszy, wg 9% - podobny), zdarzały się, ale bardzo rzadko próby kupienia alkoholu przez osoby nieletnie (49%, a wg 12% - zdarzały się co najmniej raz w tygodniu). Wg 73% badanych kontrola sprzedaży alkoholu na terenie gminy działa dobrze lub bardzo dobrze, a 79% wie jakie działania służące rozwiązywaniu problemów alkoholowych są podejmowane przez władze gminy. Wg diagnozy, badanie wykazało przede wszystkim, że nieletni próbują nabyć alkohol w punktach sprzedaży oraz zdarzały się przypadki jego sprzedaży osobom niepełnoletnim, stąd ważnym zadaniem władz lokalnych *zdaje się być wzmocnienie kontroli dostępności alkoholu na terenie gminy*.

(akta kontroli str.139-148)

W Diagnozie lokalnych zagrożeń społecznych z grudnia 2019 r.¹² przedstawiono wyniki badań, m.in. zakresie problematyki alkoholowej w grupie 100 dorosłych mieszkańców gminy, 390 uczniów szkół podstawowych (z klas V – VIII), oraz 20 punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Zbadano częstotliwość spożywania alkoholu wśród osób dorosłych i uczniów szkół, dostępność alkoholu (dla uczniów szkół), znajomość osób nadużywających napoje alkoholowe (wśród dorosłych), znajomość osób pijących (wśród uczniów), rozpowszechnienie alkoholizmu (wśród dorosłych) oraz znajomość instytucji pomocowych i konsekwencji zdrowotnych

⁷ Zarządzenie Nr 378.416.15 Burmistrza z 11.10.2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Dąbrowa Tarnowska przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Dąbrowie Tarnowskiej.

⁸ Art. 47 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz.1292 ze zm.).

⁹ Ograniczono się do stwierdzenia, że złożono je w terminie.

¹⁰ 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.

¹¹ Zlecenie SAO.2402.1.2017 z 21 czerwca 2017 r. podpisane z upoważnienia Burmistrza przez Zastępcę Burmistrza. Usunięto zapisy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.).

¹² W ramach umowy zlecenia z 25 września 2019 r. Usunięto zapisy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.).

(wśród uczniów), a w punktach sprzedaży napojów alkoholowych - częstotliwość prób zakupu alkoholu przez osoby nietrzeźwe i niepełnoletnie, postawy osób będących w stanie silnego upojenia alkoholem, znajomość przypadków sprzedaży alkoholu nieletnim oraz przestrzeganie zasad sprzedaży napojów alkoholowych.

Ankietowani mieszkańcy gminy w hierarchii ważności 5 problemów społecznych najwyżej umieścili alkoholizm -3,16 punktów, gdy od 1,76 do 2,69 punktów dotyczyło bezrobocia, wzrostu przestępczości, narkomani i substancji psychoaktywnych. Wg 10% badanych problem alkoholizmu na terenie gminy jest powszechny, wg 23% - są nieliczne przypadki, a wg 19% - problem nie występuje (48% nie miało zdania). Wg 55% badanych - osoby spożywające alkohol stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a 61% stwierdziło, że zna osoby nadużywające alkoholu. Okazjonalne picie alkoholu wyraziło 66% ankietowanych, wg 49% badanych - tylko codzienne spożywanie alkoholu może prowadzić do uzależnienia, a wg 35% badanych regularne spożywanie alkoholu raz w tygodniu lub raz w miesiącu może być równie uzależniające jak picie codzienne. Ponadto, 74% badanych mieszkańców stwierdziło, że w zależności od sytuacji alkohol może być dobrym sposobem na radzenie sobie ze stresem.

Wg badań uczniów klas V-VI oraz VII-VIII inicjację alkoholową przeszło odpowiednio - 6,5% i 20,6% uczniów, odpowiednio - 29,3% i 57,7% uczniów przyznało, że zna osoby niepełnoletnie spożywające napoje alkoholowe. Znajomość konsekwencji zdrowotnych picia alkoholu zadeklarowało – odpowiednio - 83,3% i 92,8% uczniów. Sprzedawcy napojów alkoholowych wykazali ich sporadyczne spożywanie w obrębie sklepu, choć 85% z nich przyznało, że osoby nietrzeźwe podejmują próby zakupu alkoholu, a 15% zna przypadki sprzedaży alkoholu osobom niepełnoletnim.

We wnioskach z diagnozy określono zasadność kontynuowania działań w celu eliminowania potencjalnych zagrożeń związanych z nadużywaniem alkoholu na terenie gminy takich jak kontynuowanie programów pomocowych dla osób zagrożonych marginalizacją, w tym uzależnionych i współuzależnionych, rozpowszechnianie informacji o instytucjach lokalnych udzielających pomocy osobom uzależnionym i współuzależnionym, kontynuowanie działań edukacyjnych w ramach profilaktyki alkoholowej (warsztaty dla uczniów szkół, kontynuacja szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych z asertywnych technik odmowy sprzedaży ww. napojów osobom nieletnim i nietrzeźwym) oraz kontrole punktów sprzedaży w zakresie przestrzegania zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim i nietrzeźwym.

(akta kontroli str.149-194)

1.2. Gminne programy na lata 2017-2020 zawierały po sześć zadań głównych, a w ich ramach - od kilku do kilkunastu zadań szczegółowych. Jako terminy ich realizacji wskazano dany rok, a jako osoby odpowiedzialne za ich realizację - zazwyczaj - Pełnomocnika Burmistrza ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz m.in. Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej *GKRPA*), konsultantów punktu dla ofiar przemocy, konsultantów-terapeutów, dyrektorów szkół, pedagogów i nauczycieli. Zadania obejmowały:

- 1) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem od alkoholu;
- 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy uzależnień, pomocy terapeutycznej, psychospołecznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- 4) wspomaganie działalności instytucji i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;

- 5) zapewnienie działania GKRPA, współpraca z policją, sądem, prokuraturą, kuratorami zawodowymi;
- 6) inne przedsięwzięcia i działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

Wśród tych zadań nie było takich, które prowadziły do zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.12-25, 43-57, 75-89, 107-116)

W uzasadnieniach projektów uchwał w sprawie przyjęcia ww. Programów, które Burmistrz przedłożył Radzie Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej (*Rada Miejska*) stwierdzono, że określają lokalne propozycje działań w zakresie zadań własnych obejmujących profilaktykę oraz minimalizację szkód społecznych, wynikających z nadużywania alkoholu oraz związanych ze zjawiskiem przemocy.

W uzasadnieniach i w części opisowej projektów programów nie przywołano diagnoz w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych¹³ oraz danych świadczących o analizowaniu zjawisk spowodowanych spożywaniem alkoholu takich, jak np. naruszenia porządku publicznego przez sprawców pod wpływem alkoholu, zatrzymania przez policję osób nietrzeźwych lub pod wpływem alkoholu, ilości interwencji domowych, liczby osób korzystających z pomocy opieki społecznej i z placówek leczenia odwykowego w związku z używaniem alkoholu, dynamiki zmian w liczbie punktów sprzedaży oraz zezwoleń na sprzedaż alkoholu i ich kształtowania się w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy.

(akta kontroli str. 26-42, 58-74, 90-107)

W informacji dla NIK, Komendant Powiatowy Policji w Dąbrowie Tarnowskiej poinformował, że w latach 2015-2019 na terenie Gminy ujawniono szereg zdarzeń, których sprawcy działali pod wpływem alkoholu. Były to głównie interwencje domowe, których liczba w latach 2017-2019 zwiększyła się ze 123 do 139 i do 217 interwencji (w 2015 r. i w 2016 r. – odpowiednio - 147 i 171 interwencji). Drugą grupę stanowiły wykroczenia w zakresie zakłócania porządku publicznego, ciszy nocnej i wybryków chuligańskich. W latach 2015-2017 było od 71 do 77 wykroczeń, w 2018 r. – 90 oraz 55 wykroczeń w 2019 r. W latach 2015-2019 na terenie gminy zatrzymano od 24 do 46 osób kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu (46 w 2016 r., a 24 osoby w 2019 r.). Liczba interwencji związanych ze spożywaniem alkoholu w miejscach objętych zakazem spożywania, zmniejszyła się z 15 w 2015 r. do 7 - 8 – w latach 2016-2018 i do 4 interwencji w 2019 r.

W ww. latach nie było wniosków policji o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o ograniczenie czasu sprzedaży, o tymczasowy zakaz ich sprzedaży. Wg informacji, funkcjonariusze policji utrzymują stały kontakt z Urzędem, bo jeden z nich jest członkiem GKRPA, uczestniczy w jej comiesięcznych spotkaniach i raz w miesiącu pełni dyżur, na który zgłaszają się osoby objęte nadzorem komisji. Komisja w miarę potrzeb kierowała wnioski do policji odnośnie interwencji wobec osób objętych nadzorem, a dzielnicowi - po interwencjach lub zgłoszeniach mieszkańców - kierowali do komisji wnioski o konieczność leczenia odwykowego osób nadużywających alkoholu.

(akta kontroli str.254-258)

W programach na 2017 r. i na 2018 r. nie określono potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, w sposób stanowiący wytyczną dla określenia liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów

¹³ Diagnoza lokalnych problemów społecznych przeprowadzona wśród sprzedawców napojów alkoholowych z terenu Gmina Dąbrowa Tarnowska z września 2017 r. oraz Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych z grudnia 2019 r. opracowana na podstawie ankiety wśród dorosłych mieszkańców Gminy, uczniów szkół podstawowych i sprzedawców napojów alkoholowych.

alkoholowych (stosownie do dyspozycji art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że przepis art.12 ust.4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest fakultatywny, co nie oznacza, że Rada Miejska musi wprowadzić ograniczenia, przy czym ich wprowadzenie nie gwarantuje ograniczeń spożycia alkoholu.

(akta kontroli str.208-211)

W programach na 2019 r. i na 2020 r. nie uzasadniono kwestii pozostawienia na wyznaczonym poziomie, zmniejszenia lub zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, oraz usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (wg art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym po 8 marca 2018 r.). Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminę zobowiązywały postanowienia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, p. pkt 3.1.3).¹⁴

(akta kontroli str.12-25, 43-57, 75-89, 107-116)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości), w gminie obowiązywała uchwała Rady Miejskiej nr V/37/2015 z 27 lutego 2015 r., w której liczbę punktów sprzedaży na terenie gminy: napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ustalono na 30 punktów, a ww. napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży - na 20 punktów.

(akta kontroli str.124)

Uchwałami Rady Miejskiej Nr XLII/600/18 i Nr XLII/601/18 podjętymi 29 maja 2018 r., m.in. na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, po uzgodnieniu z GKRPA i po zasięgnięciu opinii 15 jednostek pomocniczych gminy, ustalono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 117-121, 128-132)

Przygotowując uchwałę Rady Miejskiej Nr XLII/600/18 uwzględniono zezwolenia jednorazowe. Nie skorzystano z możliwości ustalenia osobnych limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla 15 jednostek pomocniczych gminy (12 sołectw oraz 3 dzielnice w mieście Dąbrowa Tarnowska).¹⁵

W uchwale tej, na 330 określono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta i gminy, w tym 240 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 90 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Liczbę 240 zezwoleń stanowiło po 80 zezwoleń na napoje alkoholowe zawierające kolejno - do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, powyżej

¹⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.) po nowelizacji wprowadzonej ustawą z 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 310). Wg art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. i art. 12 ust. 7 tej ustawy - w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r. potrzeby ograniczania dostępności alkoholu powinny być określone w gminnych programach w sposób, który pozwalał na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Wg art. 4¹ ust. 2 ww. ustawy, gminny program uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia, w którym w ramach celu operacyjnego 2: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*, określono dla jednostek samorządu terytorialnego obowiązek realizacji zadań regulacyjnych, w tym *zmniejszenie dostępności alkoholu*.

¹⁵ Możliwość wynika z art. 12 ust 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

4,5% do 18% zawartości alkoholu (bez piwa) oraz zawierające powyżej 18% zawartości alkoholu. Wśród ww. 90 zezwoleń, 40 zezwoleń dotyczyło napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, a po 25 zezwoleń - napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (bez piwa) oraz zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu.

(akta kontroli str.117-121)

W uchwale Nr XLII/601/18 ustalono zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W uchwale określono, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży oraz *ogródek*¹⁶ nie może znajdować się w odległości mniejszej niż 50 metrów od takich budynków i obiektów jak publiczne zakłady opieki zdrowotnej, żłobki, przedszkola, szkoły, internaty, placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, siedziby sądów powszechnych, obiekty sakralne i kościelne przeznaczone do odprawiania nabożeństw, dworce autobusowe i kolejowe, cmentarze, domy pomocy społecznej.

W uchwale ustalono sposób liczenia odległości punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ogródków od ww. obiektów.

Przed wejściem w życie ww. uchwały obowiązywała uchwała nr XXII/140/04 Rady Miejskiej z 30 czerwca 2004 r., w której ustalono analogiczne zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.128-134)

W uzasadnieniach projektów uchwał (o liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad sprzedaży), które po przedłożeniu przez Burmistrza, Rada Miejska uchwaliła bez zmian w treści projektów, wprowadzenie uchwał uzasadniono zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie wskazano innych przesłanek przyjęcia określonych w uchwałach rozwiązań, jak np. w kontekście ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 119-122, 130-132)

1.4. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz nie proponował Radzie Miejskiej podjęcia uchwał o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w innych niż wskazane w ww. uchwałach miejscach lub obszarach ze względu na ich charakter.¹⁷ Nie sporządzono analiz, które uzasadniałyby podjęcie takich uchwał.

(akta kontroli str. 6-10, 439-440)

1.5. Ustalenia dla gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych nie poprzedzono analizą związku pomiędzy liczbą obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i zasadami usytuowania miejsc ich sprzedaży, a skalą niekorzystnych zjawisk na terenie gminy związanych ze spożywaniem alkoholu.

(akta kontroli str.439-440)

1.6. W 2017 r. w Gminie obowiązywało 111 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w 2018 r. ich liczba wzrosła do 120, a w 2019 r. zmniejszyła się do 115 zezwoleń (w 2015 i w 2016 r - 114 i 116 zezwoleń). W 2018 r. w stosunku do 2017 r. z 32 do 54 wzrosła liczba wydanych w tych latach zezwoleń, ale w 2019 r. zmniejszyła się do 13 zezwoleń. (w 2015 r. oraz w 2016 r. – 30 oraz 12 zezwoleń). W latach 2015-2019 nie odrzucono żadnego wniosku o wydanie ww. zezwoleń.

(akta kontroli str.212)

¹⁶ Wg definicji podanej w uchwale - *ogródek* to wyodrębniona zagrodzona przestrzeń zorganizowana na wolnym powietrzu, bezpośrednio przy lokalu gastronomicznym na terenie, którego odbywa się podawanie oraz spożywanie napojów alkoholowych.

¹⁷ Umożliwiał to art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

1.7. Podczas gdy podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie dostępności alkoholu stanowi obowiązek gminy, wynikający z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4), to wprowadzone uchwałą z 29 maja 2018 r. zmiany nie wpłynęły na zmniejszenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Podczas gdy w 2017 r. było mniej punktów sprzedaży napojów alkoholowych niż w 2015 r. (45 wobec 54 punktów), to w 2018 r. i 2019 r. ich liczba zwiększyła się odpowiednio do 50 i do 49 punktów, w tym punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – odpowiednio - z 33 do 37 i 36 punktów.

Wraz ze wzrostem liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zwiększyła się dostępność do nich. W 2017 r. na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przypadało 465 osób (634 osoby w zakresie spożycia poza miejscem sprzedaży), a w 2018 r. i w 2019 r. – odpowiednio – 418 (566) oraz 426 (580) osób.

W latach 2017-2019, liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (od 111 do 120) była niższa od maksymalnej liczby – 330 zezwoleń i stanowiła od 33,6% limitu w 2017 r. gdy było najmniej zezwoleń (111) do 36% limitu w 2018 r. gdy było ich najwięcej (120). W 2019 r. wykorzystanie limitu obniżyło się do 35% (115 zezwoleń).

W latach 2015-2019 wartość rocznej sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych ogółem zwiększyła się z 13.949 tys. zł do 15.401,3 tys. zł (o 10,4%), z tego napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, z 13.421,5 tys. zł do 14.841,6 tys. zł (o 10,6%), w tym głównie napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu – z 6.041,7 tys. zł do 6.893,7 tys. zł (o 14,1%) oraz napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu i piwa – z 6.359,5 tys. zł do 6.804,8 tys. zł (o 7%).

W latach 2018-2019 oraz na koniec marca 2020 r. relacja ustalonego w 2018 r. limitu zezwoleń do faktycznie obowiązujących zezwoleń wynosiła: dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży od 44 do 46% limitu, a w miejscu sprzedaży – po 32% limitu; dla napojów o zawartości powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - od 31 do 33% limitu, a w miejscu sprzedaży – po 36% limitu; dla napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - od 31 do 33% limitu, a w miejscu sprzedaży - od 32 do 36% limitu (36% w 2018 r.).

(akta kontroli str.213-217)

1.8. W badanym okresie Wojewoda Małopolski, jako organ nadzoru, nie wydał orzeczeń o nieważności w całości lub w części uchwał Rady Miejskiej dotyczących ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży.

(akta kontroli str.5-10)

Burmistrz nie przedłożył analiz, opracowań lub dokumentów wskazujących, że rozwiązania określone w projektach uchwał oraz przyjęte w uchwałach Rady mogą – w dłuższej lub krótszej perspektywie wpłynąć na zmniejszenie dostępności i poziomu spożycia napojów alkoholowych na terenie gminy.

Pełnomocnik ds. rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁸ - brak analiz uzasadniających wprowadzenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów

¹⁸ Inspektor w Referacie ds. Administracyjnych i Obywatelskich Urzędu oprócz zakresu czynności z 2 stycznia 2014 r., na podstawie umów – zleceń z 2 stycznia 2017 r., 2 stycznia 2018 r. i 4 stycznia 2019 r. pełniła w latach 2017-2019 funkcję Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. W jej zakresie czynności było m.in. zadanie: *Opracowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej w sprawie ustalenia liczby*

alkoholowych - wyjaśniła tym, że z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie wynika wprost obowiązek obniżania liczby zezwoleń, lecz m.in. ograniczanie spożycia alkoholu oraz przeciwdziałanie i usuwanie następstw jego nadużywania. W sprawie powielenia w projekcie uchwały z maja 2018 r. - zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych - jak w uchwale ww. Rady z 2004 r. wyjaśniła, że do Urzędu nie zgłaszano żadnych wniosków i skarg wskazujących na potrzebę zmian. Uwag i propozycji do projektów uchwał nie zgłaszały Komisje Rady i jednostki pomocnicze Gminy, które opiniowały te projekty. Projekty uchwał w sprawie Gminnych programów, po akceptacji przez GKRPA były pozytywnie przyjmowane na sesjach Rady Miejskiej. Brak analiz odnośnie zasadności wprowadzenia innych fakultatywnych regulacji w zakresie ograniczania spożycia napojów alkoholowych uzasadniła brakiem wniosków i skarg wskazujących na potrzebę wprowadzenia ww. rozwiązań, postulatów jednostek pomocniczych Gminy oraz uwag GKRPA. Stwierdziła, że na terenie Gminy nigdy nie było problemów ze sprzedażą nocną, stąd nie było potrzeby podejmowania uchwały w tym zakresie. Odnośnie braku diagnoz i analiz świadczących o rozpoznaniu potrzeb w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych - przed sporządzeniem Gminnych programów - wyjaśniła, że corocznie, przez cały rok zbierała dane sprawozdawcze z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Wsparcia Rodziny, z Centrum Usług Wspólnych (nadzór nad szkołami), Komendy Powiatowej Policji, Punktu Konsultacyjnego oraz GKRPA, które obrazowały działania m.in. w zakresie prewencji i profilaktyki, liczby osób dotkniętych przemocą w rodzinie pod wpływem alkoholu, liczby spotkań i porad dla osób uzależnionych od alkoholu, liczby osób nietrzeźwych w miejscach publicznych. Dane te wykorzystywano podczas spotkań GKRPA, w jej rocznych sprawozdaniach i sprawozdaniach PARPA.

(akta kontroli str. 195-207, 439-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie sformułowano potrzeb (wskazówek) w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7, od 9 marca 2018 r. Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu służących realizacji celu operacyjnego nr 2: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i zachowaniami ryzykownymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, zobowiązywał gminę art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Burmistrz wyjaśnił, że cele, o którym mowa w Narodowym Programie Zdrowia są realizowane poprzez Gminny Program (w rozdziale V)¹⁹, a monitoring działań, ich kontrola oraz weryfikacja wskaźników odbywała się poprzez sporządzenie rocznych sprawozdań PARPA²⁰.

punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. W umowach – zleceniach określono m.in. przygotowywanie projektów Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, jego realizację i składanie sprawozdań z realizacji oraz przeprowadzanie analizy problemów alkoholowych i możliwości ich rozwiązywania na terenie Gminy zgodnie z opracowanym ww. Gminnym programem.

¹⁹ W rozdziale V wymieniono cele operacyjne programu, w tym m.in. w punkcie 6 – *ograniczenie i zmiana struktury spożycia napojów alkoholowych*, ale w odróżnieniu od innych celów, cel operacyjny z punktu 6 nie został rozpisany na zadania szczegółowe wymienione w rozdziale VI programu.

²⁰ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

NIK zauważa, że opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien uwzględnić w nich dane mogące stanowić podstawę do przyjmowania uchwał w zakresie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń (wcześniej – liczby punktów sprzedaży) oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, adekwatnie do zdiagnozowanych w tym zakresie potrzeb, na co jednoznacznie wskazuje przepis art. 12 ust. 7 (przed 9 marca 2018 r. – art. 12 ust. 4) ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Istotne jest, 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 rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program ten powinien też uwzględniać cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia²¹. Narodowy Program Zdrowia nakłada z kolei na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulujące m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.).

2. W projektach uchwał określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności, co przejawiało się tym, że przesłankę wprowadzenia konkretnych rozwiązań nie poparto argumentami (danymi obrazującymi sytuację lokalną) świadczącymi o zasadności projektowanych rozwiązań w kontekście realizacji obowiązku podejmowania działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu. W uchwałach tych nie uwzględniono też postanowień gminnych programów, pomimo że wymagał tego art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Burmistrz wyjaśnił, że limitowanie liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, *nie mogą przeszkadzać w rozwoju przedsiębiorczości*, a ponieważ wykorzystanie limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2018-2020 było na niskim poziomie, nie zaistniała potrzeba ograniczania dostępności alkoholu. Wyjaśnił, że limit zezwoleń ustalono na podstawie dotychczasowego wykorzystania liczby zezwoleń, a ich liczba zaproponowana w projekcie uchwały uzyskała aprobatę w wyniku konsultacji społecznych i opinii wszystkich komisji Rady Miejskiej i jednostek pomocniczych Gminy. Stwierdził, że ustalenia uchwały uwzględniają założenia gminnego programu oraz nie mają negatywnego wpływu na kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, że *w trosce o utrzymanie konkurencyjności wśród przedsiębiorców przedstawiono propozycję, która następnie spotkała się z aprobatą i ma odzwierciedlenie w podjętej uchwale*, a wskazane wielkości stanowią równocześnie kompromis pomiędzy koniecznością realizacji gminnego programu, a *wolą przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży alkoholu*. Wyjaśnił, że z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż uzasadnienia do projektów uchwał mają zawierać diagnozy lub analizy, *przepisy w tym zakresie są bardzo ogólne, każda gmina ustala Program dostosowany do swoich potrzeb*. Niepodjęcie uchwał dotyczących możliwości: ustalenia dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych

²¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492).

przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (od 9 marca 2018 r.) uzasadnił tym, że nie było bezwzględnego wymogu w tym zakresie, na terenie gminy nie występowały problemy ze sprzedażą nocną, nie było propozycji projektów uchwał w tym zakresie po konsultacjach społecznych oraz uwag i propozycji GKRPA.

(akta kontroli str.5-10, 208-211, 259-260, 443-445)

NIK zauważa, że 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 2016-2020 (dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1). Przyjęcie każdej uchwały z zakresu objętego kontrolą 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 umotywowane²². W przypadku omawianych uchwał, takich analiz zabrakło.

Uzasadnienie uchwały pozwala natomiast na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zatem zawierać również informacje o motywach podjęcia danego aktu, poparte wiarygodnymi danymi, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji.²³

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, działania podejmowane w Urzędzie w latach 2017-2020 nie przyczyniły się do zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych na terenie Gminy. W ww. latach działania Gminy ograniczały się do realizacji gminnych programów, których zakres dotyczył usuwania skutków nadmiernego spożycia napojów alkoholowych, a nie przyczyn spowodowanych dostępnością napojów alkoholowych na terenie gminy. W gminnych programach na lata 2017-2018, wbrew ustawowym wymogom, nie uwzględniono danych, które byłyby podstawą do ustalenia adekwatnej do potrzeb, liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Nie rozpoznawano potrzeb w tym zakresie oraz nie dokonywane analiz niekorzystnych zjawisk na terenie gminy spowodowanych spożyciem napojów alkoholowych, co pozwalałoby na adekwatne do potrzeb podejmowanie rozwiązań prowadzących do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych.

²² 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).

²³ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Burmistrz zapewnił przeprowadzanie kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych poprzez upoważnienie do tych kontroli członków GKRPA, którzy w kolejnych latach 2017-2019 przeprowadzili odpowiednio 15, 14 i 13 kontroli. W stosunku do liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych ich ilość stanowiła odpowiednio 33%, 28% i 27%. Żadna z kontroli nie zakończyła się wysłaniem do przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu procedury cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 218, 264-271)

2.2. Burmistrz nie wdrożył pisemnych zasad, wyboru przedsiębiorców do kontroli, wg których kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, identyfikując obszary podmiotowe i przedmiotowe, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe²⁴, wykorzystując w tym zakresie m.in. skargi i zawiadomienia od mieszkańców, konsumentów, służb porządkowych i innych instytucji, dotyczące naruszenia bądź podejrzenia naruszenia którejkolwiek z zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.441-442)

2.3. Zgodnie z ustawowymi wymogami²⁵ rozpoczęcie każdej kontroli poprzedziło pismo Burmistrza informujące przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli.

(akta kontroli str.272-312)

2.4. Zakres kontroli obejmował sprawdzenie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określonych w art. 18 ust. 7 i ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w tym m.in. przestrzeganie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz prowadzenie ich sprzedaży w punkcie spełniającym wymogi uchwały Rady Miejskiej.

Protokoły kontroli sporządzano zgodnie z wzorem protokołu wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza z 11 października 2015 r.²⁶ Protokoły obejmowały m.in. sprawdzenie *prawidłowych danych* w oświadczeniach przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, ale zapisy w tej części protokołów ograniczały się do stwierdzenia, że oświadczenia złożono w terminie.

Z protokołów wynikało, kto i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był obecny, co w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby (art. 68 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i art. 48 ust. 8 Prawa przedsiębiorców). Protokoły nie zawierały informacji wskazujących na analizowanie treści ogólnodostępnego²⁷ serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży), aby sprawdzić czy za jego pośrednictwem przedsiębiorca nie prowadzi,

²⁴ Wg art. 47 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.) – w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. lub art. 78a ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) - w stanie prawnym obowiązującym przed 30 kwietnia 2018 r., w związku z art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²⁵ art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców - w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. lub art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej - w stanie prawnym obowiązującym przed 30 kwietnia 2018 r.).

²⁶ Zarządzenie nr 378.416.15 Burmistrza z 11 października 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Dąbrowa Tarnowska przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

²⁷ Wejście na stronę i dostęp do zamieszczonych tam treści są możliwe bez zapoznania się z informacją, że strona jest przeznaczona tylko dla osób pełnoletnich; nie wymaga też potwierdzenia (oświadczenia) o pełnoletności.

niezgodnej z obowiązującymi przepisami reklamy i promocji napojów alkoholowych (np. poprzez zdjęcia opakowań, nazw własnych, etykiet, cen promocyjnych). Nie sprawdzano również, czy sprzedaż alkoholu nie jest prowadzona z wykorzystaniem serwisu internetowego przedsiębiorców.

(akta kontroli str.264-312)

Burmistrz wyjaśnił, że zobowiąże członków GKRPA do przeprowadzania weryfikacji wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Stwierdził, że *organ wydający zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie zbiera informacji o stronach internetowych czy serwisach gdzie zamieszczają swoje dane i ewentualną ofertę przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych oraz, że prawdopodobnie większość przedsiębiorców prowadzi swoje serwisy na FB²⁸ czy temu podobnych, do których dostępu nie mają członkowie Komisji bowiem organ nie posiada oficjalnego konta np. na FB.*

(akta kontroli str.443-445)

2.5. Dokonane w trakcie kontroli NIK, oględziny 17 punktów sprzedaży napojów alkoholowych w Dąbrowie Tarnowskiej (12 sklepów i 5 lokali gastronomicznych)²⁹ nie wykazały, aby na terenie miasta publicznie rozpowszechniano znaki towarowe napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe. Tylko w jednym przypadku w ogródku³⁰ nad stolikami były parasole z logo producenta piwa *Tyskie*, ale była to dozwolona reklama (art.13¹ ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

(akta kontroli str.261-263)

2.6. Podczas kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych weryfikowano m.in. terminowość i prawidłowość wniesienia opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz terminowość złożenia oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych. Kontrolujący nie mieli w tym zakresie żadnych uwag. Jednym z członków GKRPA był policjant (uczestniczył w 22 spośród 42 kontroli) oraz pozyskiwał z Komendy Powiatowej Policji informacje, o zdarzeniach, które zakwalifikowano, jako zakłócenie porządku publicznego związane z działalnością punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.272-438)

2.7. W wyniku trzech kontroli w lokalach gastronomicznych ujawniono brak informacji o szkodliwości spożywania alkoholu. W protokołach odnotowano uwagi i wnioski zobowiązujące przedsiębiorców do ich uzupełnienia. W przypadkach tych (zaistnienie okoliczności o których mowa w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) nie wszczęto postępowań w sprawach cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.288-289, 302, 313, 362-364, 368-370, 409-411)

Burmistrz wyjaśnił, że postępowania stały się bezprzedmiotowe bo przedsiębiorcy natychmiast po kontrolach uzupełnili informacje o szkodliwości spożywania alkoholu.

(akta kontroli str.259-260)

²⁸ Facebook

²⁹ Oględziny w dniu 2 lipca 2020 r.

³⁰ Usunięto zapisy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie określił zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co narusza art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r., a wcześniej - art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Burmistrz wyjaśnił, że kontrole prowadzono na podstawie zatwierdzonego przez niego harmonogramu, który sporządzała GKRPA, przy czym Sekretarz GKRPA tworząc harmonogram na dany rok brał pod uwagę m.in. przedsiębiorców, którzy wystąpili o zmianę lub uzupełnienie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i punkty sprzedaży, które przez dłuższy czas nie były kontrolowane, a członek GKRPA będący przedstawicielem Komendy Powiatowej Policji wskazywał podmioty, do których mieszkańcy zgłaszali problemy przy sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.441-442)

2. Zespoły kontrolne GKRPA prowadzące kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie weryfikowały zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz wyjaśnił, że kontrole nie miały charakteru kompleksowego, nakierowane były na wybrane zagadnienia, a członkowie GKRPA skupiali się m.in. na takich aspektach korzystania z zezwoleń jak terminowość złożenia oświadczenia przedsiębiorcy o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, posiadanie odpowiednich informacji o szkodliwości alkoholu oraz o źródłach jego pochodzenia. Wyjaśnił, że zobowiąże członków GKRPA do przeprowadzania weryfikacji wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Stwierdził, że *organ wydający zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie zbiera informacji o stronach internetowych czy serwisach gdzie zamieszczają swoje dane i ewentualną ofertę przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych oraz, że prawdopodobnie większość przedsiębiorców prowadzi swoje serwisy na FB³¹ czy temu podobnych, do których dostępu nie mają członkowie Komisji bowiem organ nie posiada oficjalnego konta np. na FB.*

(akta kontroli str.443-445)

NIK zauważa, że przedstawienie fałszywych danych w tym zakresie, w myśl przepisów art. 18 ust.10 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, może być podstawą do cofnięcia zezwolenia, a brak ich weryfikacji świadczy o niewywiązywaniu się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz wywiązał się z obowiązku przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ale wyboru podmiotów do kontroli nie poprzedzono analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe. Podczas kontroli nie weryfikowano prawdziwości złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, co w ocenie NIK było nierzetelne.

³¹ Facebook

IV. Wnioski

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

- 1) przygotowywanie projektów aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc 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;
- 2) uwzględnianie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania faktycznej dostępności do alkoholu;
- 3) określenie zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, służącej typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;
- 4) weryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży 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
Krzysztof Kempa
specjalista k.p.

.....
podpis