



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.08.2020

Pan
Wiesław Mendys
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Dąbrowie 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	Wiesław Mendys, Przewodniczący Rady Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej od 15 maja 2019 r. Wcześniej Przewodniczącymi Rady Miejskiej w Dąbrowie Tarnowskiej byli: – Dariusz Lizak od 20 listopada 2018 r. – Jacek Sarat od 1 grudnia 2014 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli. str. 2-4)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
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./111/2020 z 25 czerwca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli. str. 1)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W ocenie NIK uchwały podejmowane przez Radę Miejską w Dąbrowie Tarnowskiej w okresie objętym kontrolą nie przyczyniały się do zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych na obszarze Gminy Dąbrowa Tarnowska (*Gmina*).

Uchwalone przez Radę Miejską (*Rada*) w latach 2017-2020 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. Gminne programy nie uwzględniały zadań dla realizacji celu określonego w Narodowym Programie Zdrowia (dział VI, pkt 3, pkt 3.1.3 Programu).

W gminnych programach 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

Gminne programy nie zawierały zadań przeciwdziałających następstwom nadużywania alkoholu, a tylko zadania w zakresie profilaktyki i minimalizacji szkód społecznych wynikających z nadużywania alkoholu. Działań w zakresie ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez zmniejszenie ich dostępności³ nie uwzględniono w wystarczającym stopniu w uchwałach Rady dotyczących ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz ocena cząstkowa⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1. Według diagnozy⁵, sporządzonej na podstawie ankiet zebranych 6 września 2017 r. od 33 właścicieli i personelu punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w zakresie sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, spożywania alkoholu w miejscu sprzedaży, awantur i bójek spowodowanych przez osoby spożywające alkohol oraz kontroli sprzedaży alkoholu stwierdzono, próby nabycia alkoholu przez osoby nieletnie i przypadki jego sprzedaży takim osobom, w związku z czym określono, że *ważnym zadaniem władz lokalnych zdaje się być wzmocnienie kontroli dostępności alkoholu na terenie gminy.*

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 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.).

⁴ 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.

⁵ Zlecenie SAO.2402.2017 z 21 czerwca 2017 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.).

W Diagnozie lokalnych zagrożeń społecznych z grudnia 2019 r.⁶ 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. Wg wyniku tych badań ankietowani mieszkańcy gminy w hierarchii ważności 5 różnych problemów społecznych najwyżej umieścili alkoholizm - 3,16 punktów (od 1,76 do 2,69 punktów dotyczyło bezrobocia, przestępczości, narkomani i substancji psychoaktywnych - dopalaczy). Wg 10% badanych problem alkoholizmu na terenie gminy jest powszechny, a wg 23% - są nieliczne przypadki. Wg 55% badanych - osoby spożywające alkohol stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a 61% stwierdziło, że zna osoby nadużywające alkohol. Inicjację alkoholową przeszło - 6,5% uczniów klas V-VI i 20,6% uczniów klas VII-VIII, a odpowiednio - 29,3% i 57,7% uczniów przyznało, że zna osoby niepełnoletnie spożywające napoje alkoholowe. Sprzedawcy wykazali sporadyczne spożywanie napojów alkoholowych w obrębie sklepu, ale 85% z nich przyznało, że osoby nietrzeźwe podejmują próby zakupu alkoholu, a 15% wskazało przypadki sprzedaży alkoholu osobom niepełnoletnim. We wnioskach z diagnozy wskazano zasadność kontynuowania działań w celu eliminowania potencjalnych zagrożeń związanych z nadużywaniem alkoholu, takich jak kontynuowanie programów pomocowych dla osób zagrożonych marginalizacją, w tym uzależnionych i współuzależnionych, rozpowszechnianie informacji o instytucjach lokalnych udzielających pomocy osobom uzależnionym oraz współuzależnionym, kontynuowanie działań edukacyjnych w zakresie profilaktyki alkoholowej (warsztaty dla uczniów szkół, kontynuowanie szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych z asertywnych technik odmowy sprzedaży ww. napojów osobom nieletnim i nietrzeźwym) oraz kontroli punktów sprzedaży alkoholu w zakresie przestrzegania zakazu ich sprzedaży nieletnim i nietrzeźwym.

(akta kontroli str.104)

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 (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.

⁶ Diagnoza 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.).

(akta kontroli str.5-69)

Programy wprowadzone uchwałami Rady zawierały zadania dotyczące profilaktyki oraz minimalizacji szkód społecznych, wynikających z nadużywania alkoholu oraz związanych ze zjawiskiem przemocy. Nie przywołano w nich diagnoz w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych⁷ oraz danych świadczących o analizowaniu zjawisk spowodowanych spożywaniem alkoholu takich np. jak 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 oraz z placówek leczenia odwykowego w związku z używaniem alkoholu, dynamiki zmian w liczbie punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż alkoholu i ich relacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy.

(akta kontroli str.6-20, 25-30, 44-57,72-82)

W informacji dla NIK, Komendant Powiatowy Policji w Dąbrowie Tarnowskiej poinformował, że w latach 2015-2019 na terenie Gminy ujawniono szereg zdarzeń gdy sprawcy działali pod wpływem alkoholu. Były to głównie interwencje domowe, których liczba w latach 2017-2019 zwiększyła się ze 123 do 139 oraz 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.

(akta kontroli str.111-114)

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 i podawania napojów alkoholowych, (wg art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.). W programach na 2019 r. i 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 (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.)⁸

(akta kontroli str.5-69)

⁷ 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 ankiet wśród dorosłych mieszkańców Gminy, uczniów szkół podstawowych i sprzedawców napojów alkoholowych.

⁸ 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*.

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.90)

Podjęcie uchwał Rady Miejskiej z 29 maja 2018 r.⁹ uzasadniono zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, bez wskazania jakichkolwiek innych przesłanek przyjęcia określonych w uchwałach rozwiązań m.in. w kontekście ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 83-89, 94-98)

W uchwale Nr XLII/600/18 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 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.

Na sesji 29 maja 2018 r. członkowie Rady Miejskiej podjęli uchwały zgodnie z treścią projektów uchwał, które przedłożył Burmistrz (nie wnieśli do nich żadnych uwag). Brak uwag i podjęcie uchwał zgodnie z treścią projektów dotyczyło również gminnych programów na lata 2017-2020.

(akta kontroli str.83-89)

W uchwale Nr XLII/601/18 ustalono zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wg nich punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w miejscu sprzedaży i ogródek 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. 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.94-95, 94-100)

4. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie podjęła uchwał o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w innych niewymienionych w ww. uchwałach miejscach lub obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwiał art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie sporządzono analiz, które uzasadniałyby podjęcie takich uchwał, a Burmistrz nie wystąpił z inicjatywą ich podjęcia.

(akta kontroli str.110, 115)

⁹ Uchwały Nr XLII/600/18 i Nr XLII/600/18 z 29 maja 2018 r. w sprawie – odpowiednio – ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta i gminy Dąbrowa Tarnowska oraz określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Dąbrowa Tarnowska miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

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.115)

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 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.105)

7. Podczas gdy podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie dostępności alkoholu stanowi podstawowy obowiązek gminy, wynikający z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4), to zmiany wprowadzone uchwałą z 29 maja 2018 r nie wpłynęły na zmniejszenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W 2017 r. było mniej punktów sprzedaży napojów alkoholowych niż w 2015 r. (45 wobec 54 punktów), ale 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 znacznie 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 oraz 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.106-109)

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

(akta kontroli str. 84,95)

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 alkoholowych¹⁰ brak analiz uzasadniających wprowadzenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uzasadniła tym, że z ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie wynika wprost obowiązek obniżania liczby zezwoleń, ale 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 w tym zakresie. Uwag i propozycji do projektów uchwał nie zgłaszały Komisje Rady oraz jednostki pomocnicze Gminy, które opiniowały te projekty. Coroczne projekty uchwał w sprawie Gminnych programów po akceptacji przez GKRPA były pozytywnie przyjmowane na sesjach Rady. Brak analiz zasadności wprowadzenia innych fakultatywnych regulacji w zakresie ograniczania spożycia napojów alkoholowych uzasadniła tym, że w latach 2017-2019 nie było żadnych wniosków i skarg wskazujących na potrzebę wprowadzenia ww. rozwiązań, nie było postulatów ze strony jednostek pomocniczych Gminy oraz uwag GKRPA. Na terenie Gminy nigdy nie było problemów ze sprzedażą nocną, stąd nie było potrzeby podejmowania uchwały w tym zakresie. W sprawie 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 w sprawozdaniach PARPA.

(akta kontroli str.116)

Równoległe z kontrolą działalności Rady, NIK sprawdziła, w jaki sposób Burmistrz realizował ustawowy obowiązek kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Burmistrza.

¹⁰ 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 punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych*. W umowach – zleceniach określono m.in. następujące zadania: /1/ przygotowywanie projektów Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej *Gminny program*), jego realizację i składanie sprawozdań z jego realizacji oraz przeprowadzanie analizy problemów alkoholowych i możliwości ich rozwiązywania na terenie Gminy zgodnie z opracowanym Gminnym programem

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W gminnych programach 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.
2. W uchwałach 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 przesłanek 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.

Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej¹¹ nie wyjaśnił braku uwzględnienia w gminnych programach postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 dotyczących obowiązku realizacji zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu, stwierdził tylko, że przepis art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (dotyczący uwzględnienia w gminnym programie potrzeby ograniczania dostępności alkoholu) jest fakultatywny, a wprowadzenie ewentualnych ograniczeń w tym zakresie nie gwarantuje ograniczeń spożycia alkoholu. Wg wyjaśnienia Radni mogli zapoznać się z gminnymi programami na sesjach Rady, a Burmistrz lub wyznaczona przez niego osoba udzielała informacji odnośnie treści programów w trakcie prac komisji Rady. Stwierdził, że uchwały określające maksymalne liczby miejsc sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przesłano wszystkim radnym i poddano konsultacjom społecznym, ale podczas prac nad uchwałami jak i wcześniej *nie pojawiały się głosy dot. problemów ze zbyt dużą ilością miejsc sprzedaży i ilością zezwoleń.*

(akta kontroli str.121-123)

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 następujące wnioski:

- 1) uwzględnianie w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu;
- 2) stanowienie aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia i odstępstwa od

¹¹ Pan Jacek Sarat, który był przewodniczącym Rady Miejskiej do listopada 2018 r.

zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób zapewniający możliwie efektywną realizację obowiązków miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych, m.in. poprzez prowadzenie analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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