



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.01.2020

Pan  
Grzegorz Mackiewicz  
Prezydent Miasta  
Pabianice  
ul. Zamkowa 16,  
95-200 Pabianice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Pabianice, ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Mackiewicz, Prezydent Miasta od dnia 1 grudnia 2014 r. <sup>2</sup> .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.</li><li>2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) 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 <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Serwa Krzysztof, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/27/2020 z 13 marca 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Prezydent Miasta Pabianice nie w pełni wywiązywał się z realizacji zadań na rzecz ograniczania dostępności alkoholu oraz przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie opracowano Diagnozę Problemów Społecznych na terenie Miasta Pabianice. Sporządzone z wykorzystaniem ww. diagnozy projekty Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic<sup>5</sup> rzetelnie prezentowały dane w zakresie ilości punktów, liczby zezwoleń oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. W projektach programów nie wskazywano rekomendacji dotyczących ograniczania dostępności napojów alkoholowych oraz podejmowania stosownych działań o charakterze legislacyjnym.

Opracowanie przez Prezydenta w latach 2017-2020 projektów uchwał ustalających: warunki sprzedaży napojów alkoholowych, liczbę punktów, a następnie limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, poprzedzone było analizą i oceną ich wpływu na faktyczne ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie miasta.

Opracowany przez organ wykonawczy i przedstawiony Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice, przewidywał takie odstępstwa na terenie Miasta w określonych miejscach publicznych wyłącznie w czasie festynów i innych imprez kulturalno – rozrywkowych, co było niezgodne z art. 14 ust. 2b i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W kontrolowanym okresie Prezydent nie skorzystał z możliwości wprowadzenia żadnego z fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu. Nie zostały przedłożone Radzie Miejskiej projekty uchwał dotyczące np. wprowadzenia zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych, czy też czasowego lub stałego ograniczenia sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.

Prezydent przeprowadzał kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zaś wybór podmiotów do kontroli poprzedzony był analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe. Podczas kontroli nie weryfikowano jednak przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w zakresie zamieszczanych treści reklamowych w prowadzonych przez nich serwisach internetowych. Weryfikacji poddawano wyłącznie punkty sprzedaży bezpośredniej, w sytuacji, gdy część z przedsiębiorców prowadziło również serwisy internetowe, na których mogły być prezentowane treści reklam i promocji dotyczących napojów alkoholowych.

Pozytywnie należy ocenić niezwłoczne wszczęcie postępowań o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w przypadkach stwierdzonych w trakcie oględzin, naruszeń zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Uchwała Nr XXXVI/461/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic” na 2017 rok, uchwała Nr L/640/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic” na 2018 rok, uchwała Nr IV/29/19 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic” na 2019 rok, uchwała Nr XVI/196/20 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic” na 2020 rok.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.

Prezydent Miasta zlecił w grudniu 2015 r. przeprowadzenie „Diagnozy Problemów Społecznych na terenie Miasta Pabianice”<sup>7</sup> w ramach, której dokonano analizy zagadnień związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, uwzględniającej potrzeby w zakresie ograniczania dostępności alkoholu. Diagnozę opracowano w oparciu o analizę dostępnych danych<sup>8</sup> oraz ankietę kwestionariuszową - CATI<sup>9</sup>. Do sporządzenia diagnozy wykorzystano informacje o:

- liczbie interwencji domowych w związku z używaniem alkoholu oraz sprawców znajdujących się pod wpływem alkoholu;
- osób zatrzymanych przez straż miejską w sprawach lub okolicznościach związanych ze spożywaniem alkoholu, pacjentów placówek leczenia odwykowego;
- klientów punktów konsultacyjnych;
- osób korzystających z pomocy opieki społecznej, w związku z używaniem alkoholu;
- osób skierowanych do izb wytrzeźwień.

W przedmiotowej diagnozie wykorzystano także dane o:

- poziomie konsumpcji alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich oraz o metodach „zdobywania” alkoholu przez osoby niepełnoletnie;
- rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży;
- liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na sprzedaż ogółem, do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń, w tym relacja wyznaczonego limitu do liczby faktycznie wydanych zezwoleń oraz dynamika zmian w tym zakresie;
- liczbie punktów sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca;
- liczbie i wynikach kontroli przeprowadzonych przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>10</sup> w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Diagnoza w zakresie dostępności alkoholu wskazywała przyczyny i uwarunkowania aktualnej sytuacji w tym zakresie oraz jej, znaczenie dla społeczności lokalnej. W badaniu przeprowadzonym dla potrzeb jej opracowania wskazano m. in. na niepokojące zjawisko obniżania wieku inicjacji spożywania alkoholu.

(akta kontroli str. 30-63)

1.2. Realizacja w latach 2017-2020 (31 marca) zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych prowadzona była w oparciu o corocznie uchwalane „Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic”<sup>11</sup>. Programy opracowywano m.in. w oparciu o wytyczne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dane z MKRPA, Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Straży Miejskiej, Policji oraz diagnozę stanowiącą ich element. Zakres danych ujętych w gminnych programach uchwalonych do 8 marca 2018 r. (na rok 2017 i 2018),

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Zwana dalej: diagnozą.

<sup>8</sup> Polegała na zebraniu i przeanalizowaniu danych wtórnych, tj. dostępnych w postaci raportów, opracowań, statystyk, itp. Wykonawca wykorzystał przede wszystkim dane GUS oraz materiały udostępnione przez Urząd.

<sup>9</sup> Ankieta kwestionariuszowa – CATI – wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny. Przeprowadzono ją z udziałem 590 dorosłych mieszkańców Miasta.

<sup>10</sup> Dalej: MKRPA.

<sup>11</sup> Dalej: Programy.

dawał podstawę do określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych.

We wnioskach i rekomendacjach ujętych w projektach Programów przygotowanych przez Prezydenta na lata 2017-2020 wskazano zmiany w zakresie liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w miejscu i poza miejscem sprzedaży, zalecano przeprowadzanie regularnych kontroli punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. W projektach Programów brak było rekomendacji, uzasadniających działania na rzecz ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

Projekty Programów przed ich uchwaleniem były opiniowane przez m.in. MKRPA oraz podlegały konsultacjom z przedstawicielami organizacji pozarządowych i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 64-237, 259-309)

1.3. Do dnia 30 sierpnia 2018 r. obowiązywała na terenie Miasta uchwała Nr XI/81/03 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 11 czerwca 2003 r. ustalająca liczbę 250<sup>13</sup> punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem i w miejscu sprzedaży. W uchwale określono, że sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych poza przypadkami ustalonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości dozwolone będą w odległości nie mniejszej niż 100 mb od szkół, przedszkoli, żłobków, internatów szkolnych, placów zabaw, domów dziecka.

W lipcu 2018 r. na podstawie art. 12 ust. 1 - 3 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi Prezydent podjął inicjatywę dotyczącą uchwalenia maksymalnej liczby: zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta, odrębnie dla: poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych; zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży; zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz uchwalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uchwałą Rady Miejskiej w Pabianicach<sup>14</sup> ustalono całkowitą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na 640. Maksymalne liczby zezwoleń dla napojów alkoholowych dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych ustalono następująco:

1) zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczonych do spożycia:

- a) w miejscu sprzedaży - 80 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 160 zezwoleń;

2) zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa):

- a) w miejscu sprzedaży - 50 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 150 zezwoleń;

3) zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu:

- a) w miejscu sprzedaży - 55 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 145 zezwoleń;

W projekcie uchwały postanowiono również, że sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych poza przypadkami ustalonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości dozwolone będzie w odległości nie mniejszej niż 100 mb. od wskazanych w uchwale

<sup>12</sup> t.j. Dz. U. 2020 poz. 1057.

<sup>13</sup> Uchwała Nr XI/81/03 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 11 czerwca 2003 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie miasta Pabianic miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

<sup>14</sup> Uchwała Nr LVIII/733/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice.

obiektów chronionych<sup>15</sup>. Przedmiotowy zapis powtórzono z poprzedniej uchwały z 2003 r. Projekt uchwały został przyjęty przez Radę Miejską bez poprawek.

W czerwcu 2020 r. Wydział Spraw społecznych i Gospodarczych Urzędu Miasta (podczas przeprowadzania czynności kontrolnych<sup>16</sup>) przeprowadził analizę dostępności alkoholu w latach 2018-2019, na podstawie, której uznano za celowe obniżenie obowiązujących dotychczas limitów zezwoleń na poszczególne rodzaje alkoholu. W analizie tej rekomendowano obniżenie poszczególnych limitów zezwoleń<sup>17</sup> i ustalenie nowych limitów w sposób następujący:

1) zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczonych do spożycia:

- a) w miejscu sprzedaży - 70 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 150 zezwoleń;

2) zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa):

- a) w miejscu sprzedaży - 45 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 135 zezwoleń;

3) zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu:

- a) w miejscu sprzedaży - 45 zezwoleń,
- b) poza miejscem sprzedaży - 135 zezwoleń;

Powyższe znalazło swoje odzwierciedlenie w przygotowanym przez organ wykonawczy projekcie uchwały, przedłożonym Radzie Miejskiej. W uzasadnieniu wskazano m.in., że podejmowane są działania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez fizyczne ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie miasta.

W dniu 24 czerwca 2020 r. projekt uchwały został przyjęty bez poprawek<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 240-252)

1.4. W okresie do marca 2018 r. obowiązywał uchwalony w 2010 r. zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych (za wyjątkiem - placówek gastronomicznych oraz stolików usytuowanych na zewnątrz tych placówek oraz innych wyznaczonych miejsc w okresie trwania imprez kulturalnych oraz promujących miasto, organizowanych na podstawie odrębnych zezwoleń)<sup>19</sup>.

W lipcu 2018 r. Prezydent podjął inicjatywę dotyczącą wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta. Odstępstwo dotyczyło spożywania alkoholu w czasie festynów i innych imprez kulturalno – rozrywkowych organizowanych w wybranych na ten cel miejscach. Powyższe znalazło swoje odzwierciedlenie w projekcie uchwały przekazanej do zatwierdzenia Radzie Miejskiej 18 lipca 2018 r. W lipcu 2018 r. Rada Miejska uchwaliła proponowane odstępstwa bez poprawek<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 253-257)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych wyjaśniła, że na terenie Miasta nie wskazano miejsc szczególnie zagrożonych, zatem w kontrolowanym okresie nie wprowadzono ograniczeń w formie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. Również z uwagi na brak w Mieście miejsc o szczególnym charakterze nie wprowadzono także czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych jego obszarach.

<sup>15</sup> Szkół, przedszkoli, placówek wsparcia dziennego, placówek opiekuńczo-wychowawczych, Ośrodka Profilaktyki i Integracji Społecznej

<sup>16</sup> tj. od 20 maja do 26 czerwca 2020 r.

<sup>17</sup> tj. obniżenie ich liczby ogółem z 640 do 580.

<sup>18</sup> Uchwała Nr XX/240/20 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę Nr LVII/733/18 Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianic.

<sup>19</sup> Uchwała Nr LIX/737/10 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Miasta Pabianic.

<sup>20</sup> Uchwała Nr LVII/732/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice.

(akta kontroli str. 5-29, 238-239)

1.5. Analiza treści projektów oraz podjętych uchwał ustalających liczbę punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2003 – 2018 wskazuje, że ich ustanowienie podyktowane było dostosowaniem przepisów własnych Miasta do obowiązującej ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przygotowanie projektu uchwały z czerwca 2020 r. było natomiast realizacją wniosków z dokonanej przez Wydział Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu Miasta analizy dotychczasowych rozwiązań oraz działaniami na rzecz ograniczenia dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta, poprzez obniżenie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przy jej opracowywaniu wzięto pod uwagę liczbę obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2018-2020 (do czasu uchwalenia zmian), utrzymującą się w 2019 r. na podobnym poziomie.

W uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie odstępstw od zakazu spożywania alkoholu na terenie Miasta z sierpnia 2018 r., wskazano miejsca, na których najczęściej odbywały się w mieście festyny i imprezy kulturalno – rozrywkowe oraz co, do których nie było dotąd zastrzeżeń służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego. W uzasadnieniu zaznaczono, że odstępstwo nie będzie mieć negatywnego wpływu na realizację prowadzonych oraz planowanych w przyszłości działań w ramach polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi oraz nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazano również, że podczas imprez plenerowych często przeprowadzane były działania o charakterze edukacyjnym w ramach Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>21</sup>. Jednakże stwierdzenie to nie zostało poparte żadnymi konkretnymi danymi.

Przygotowanie w kontrolowanym okresie projektów uchwał poprzedzone było analizą wpływu proponowanych rozwiązań na realizację ustawowego obowiązku ograniczania dostępności alkoholu na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 240-258,308-309)

Naczelnik Wydziału Społecznych i Gospodarczych wyjaśniła, że w celu ograniczenia dostępności napojów alkoholowych Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Pabianicach rekomenduje systematyczne weryfikowanie przyjętego limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (nie rzadziej niż raz na dwa lata)<sup>22</sup>. Od 1 czerwca br. (tj. po upływie terminu płatności II raty opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) organ zezwalający podejmie czynności pozwalające na przeprowadzenie takiej analizy.

(akta kontroli str. 310-311)

1.6. Wojewoda, jako organ nadzoru, nie orzekł o nieważności w całości lub w części, którejkolwiek z podjętych w latach 2017-2020 uchwał Rady Miejskiej w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży lub wprowadzenia czasowych lub stałych ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu ani nie wniósł skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na te uchwały.

(akta kontroli str. 312-314)

1.7. Urząd Miasta w kontrolowanym okresie nie wnosił skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody dotyczącego ww. uchwał Rady Miejskiej. Inne podmioty również nie składały skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 313)

1.8. W latach 2017-2020 (do dnia zakończenia kontroli) złożono 420 wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, po analizie udzielono

<sup>21</sup> M. in. kampania „Postaw na rodzinę”, kampanie promujące trzeźwość kierowców i inne akcje profilaktyczne.

<sup>22</sup> Protokół z posiedzenia MKRPA w dniu 6 czerwca 2018 r.

408 zezwoleń. W trzech przypadkach<sup>23</sup> odmówiono udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przyczyną odmowy było niezłączenie do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych oraz pisemnej zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku.

(akta kontroli str. 313-314, 318-331)

1.9. Szczegółowej analizie poddano wnioski o wydania zezwolenia złożone w latach 2015-2020 (do 31 marca).I tak:

- liczba złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła: w 2015 r. – 141, 2016 r. – 122, 2017 r.-151, w 2018 r.– 150, w 2019 r. zmniejszyła się do 91, w 2020 r. wypłynęło 26 wniosków,
- liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych udzielonych w danym roku wynosiła: w 2015 r. – 146, w 2016 r. - 118, w 2017 r. wzrosła do 148, w 2018 r. – 148, 2019 r. zmniejszyła się do 88 (3 odmowy wydania zezwoleń, których powodem był brak wymaganych przepisami dokumentów) natomiast w 2020 wydano 24 zezwolenia.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki, w których liczba wniosków o wydanie zezwolenia przekraczałyby maksymalną liczbę zezwoleń ustaloną uchwałą Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 315, 318-331)

1.10.1. Liczba obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń oraz liczba punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (łącznie oraz odrębnie dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży) w latach 2015-2020 (31 marca) ulegała zmianom w poszczególnych latach badanego okresu.

W przypadku punktów sprzedaży napojów alkoholowych (łącznie) w poszczególnych latach ich liczba zwiększyła się, z 212 (wg stanu na koniec 2015 r.) do 200 (wg stanu na koniec 2017 r.), a po przyjęciu uchwały na koniec 2018 r. wyniosła 195, a na koniec I kwartału 2020 r. zmniejszyła się do 191.

Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w analizowanym okresie zmniejszyła się, odpowiednio z 72 do 59, a liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zmniejszyła się ze 140 do 132.

(akta kontroli str. 316, 318-331)

1.10.2. Analiza liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży, z uwzględnieniem podziału na liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) i w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne) w okresie od 2015-2020 (31 marca) wykazała, że nie miała ona tendencji stałej. Wynikało to m.in ze zmniejszającej się z roku na rok liczby mieszkańców.

Liczba mieszkańców przypadająca ogółem na jeden punkt sprzedaży wyniosła 308 (wg stanu na koniec 2015 r.) i wzrosła do 317 na koniec 2017 r. Po przyjęciu uchwały wzrosła do 321 na koniec 2018 r., aby zwiększyć się w 2019 r. do 329 a następnie zmniejszyć do 321 w I kwartale 2020 r.

Liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wyniosła 467 (wg stanu na koniec 2015 r.) i wzrosła do 470 na koniec 2017 r. Po przyjęciu uchwały zwiększyła się do 471 na koniec 2018 r. do 480 na koniec 2019 r. a następnie zmniejszyć do 465 w I kwartale 2020 r.

Liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła 907 na koniec 2015 r.

<sup>23</sup> W pozostałych przypadkach: wnioski zawierały braki formalne, których nie uzupełniono lub wnioskodawcy cofnęli wniosek.



i wzrosła do 977 na koniec 2017 r. Po przyjęciu uchwały wzrastała do 1011 na koniec 2018 r. i do 1041 na koniec I kwartału 2020 r.

(akta kontroli str. 317)

1.10.3. Analizie poddano liczbę udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (ogółem, z uwzględnieniem zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży) w latach 2018-2020 (31 marca) w stosunku do maksymalnej liczby zezwoleń określonych Uchwałą Nr LVII/733/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 26 lipca 2018 r.

Różnica między maksymalną liczbą zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a liczbą obowiązujących (wykorzystanych) w danym okresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (łącznie) w kolejnych latach okresu była zmienna i wynosiła w 2018 r. 142, 2019 r. 167, 2020 r. 153. Wykorzystanie łącznego limitu zezwoleń wynosiło: w 2018 r. – 77,81%, 2019 r. – 73,91%, 2020 r. – 76,09%.

(akta kontroli str. 318-332)

1.10.4. Wartość sprzedanych napojów alkoholowych ogółem (według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia) w latach 2015-2019 wykazywała się stałą tendencją wzrostową. Natomiast w przypadku punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwa w 2016 r. zanotowano spadek wartości sprzedaży a w pozostałych latach zaobserwowano systematyczny jej wzrost. W przypadku sprzedaży napojów alkoholowych do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwa w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne) w 2017 r. i 2019 r. nastąpił spadek wartości sprzedaży oraz sprzedaży napojów alkoholowych od 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) w 2018 r. nastąpił spadek wartości sprzedaży.

W czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego<sup>24</sup>, a następnie - stanu epidemicznego<sup>25</sup>, Urząd nie przygotował i nie przekazał Radzie projektu uchwały, dotyczącego dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych, tj. ograniczeń nocnej sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4), czy też wprowadzenia czasowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wyłączonych spod generalnego zakazu (art. 12 ust. 2a).

(akta kontroli str. 310-333)

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu Miasta wyjaśniła, iż do Urzędu w ww. okresie nie wpłynęły informacje od organów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego ani od mieszkańców, z których wynikałaby konieczność wprowadzenia ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych. Ponadto przedsiębiorcy prowadzący placówki handlowe skracali godziny ich pracy, a placówki gastronomiczne zostały zamknięte. Nie uchylono również obowiązującej na terenie Miasta uchwały w sprawie odstępowania od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych z uwagi na wprowadzony na terenie kraju zakaz organizowania imprez. Ww. uchwała dopuszczała odstępowanie od zakazu spożywania napojów alkoholowych we

<sup>24</sup>Stan zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 14 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433 ze zm.), a odwołano 20 marca 2020 r., zobacz: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).

<sup>25</sup> Stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 20 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 499, ze zm.).

wskazanych miejscach jedynie podczas festynów i innych imprez kulturalno-rozrywkowych.

(akta kontroli str. 310-311)

1.10.5. W kontrolowanym okresie nie wprowadzono ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu na terenie Miasta.

Naczelnik Wydziału ds. Społecznych i Gospodarczych Urzędu wyjaśniła, że w wyniku przeprowadzonej analizy informacji uzyskanych od służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego w zakresie związanych ze sprzedażą alkoholu na terenie Miasta nie ustalono miejsc szczególnie zagrożonych, które wymagałyby wprowadzenia ww. ograniczeń.

(akta kontroli str. 310-311, 334)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obowiązujących na obszarze Miasta Pabianice na lata 2017 i 2018 nie zamieszczono zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia przez Gminę liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r.), a w programach na lata 2019 i 2020, maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ww. ustawy). Do uwzględnienia w miejskich 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 miasto art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 64-224)

Naczelnik Wydziału Spraw społecznych i Gospodarczych UM, wyjaśniła, że Diagnoza w zakresie uzależnień była częścią składową Programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2017-2020 i zawiera również dane na temat ustalonej maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (z wyjątkiem piwa), a od 2019 roku maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Są także informacje dotyczące zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W Programach nie zamieszczono jedynie zapisów odnoszących się do zmniejszenia limitów liczby punktów/liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu, iż diagnoza w zakresie uzależnień nie wykazała korelacji pomiędzy liczbą punktów/liczbą zezwoleń a liczbą osób uzależnionych.

NIK wskazuje iż w Diagnozie na którą powołuje się w wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Spraw społecznych i Gospodarczych UM zawarto jedynie dane historyczne obrazujące liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych z podziałem na rodzaj zawartości alkoholu, liczbę mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych.

Dane te nie mogą być uznane za wystarczające do określenia przez gminę na ich podstawie ograniczeń, o których mowa w ww. przepisach.

(akta kontroli str. 597)

2. Opracowany przez Prezydenta i przedstawiony Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice, przewidywał odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonych miejscach publicznych wyłącznie w czasie

festynów i innych imprez kulturalno – rozrywkowych, co było niezgodne z treścią art. 14 ust. 2b, art. 14 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości

W myśl art. 14 ust. 2b ww. ustawy, Rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do wprowadzania odstępstw czasowych (terminowych), rodzajowych czy podmiotowych od zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych (niedopuszczalne jest np. odstępstwo wprowadzone na czas imprez, zabaw, imprez plenerowych, na które organizator uzyskał jednorazowe zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych). Oznacza to, iż wyłączenie zakazu z art. 14 ust. 2a ww. ustawy dokonane przez Radę w ramach upoważnienia z art. 14 ust. 2b powinno mieć charakter stały i bezwarunkowy, zaś odstępstwo od zakazu powinno być uprawnieniem przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie objętym zakresem zastosowania uchwały, niezależnie od innych okoliczności

Ponadto, organ nie przedstawił żadnych danych wskazujących, że odstępstwo od zakazu nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. W uzasadnieniu projektu uchwały brak jest przy tym argumentów wskazujących na spełnienie ww. wskazanej przesłanki. Co więcej, w projekcie uchwały wskazano, że „podczas imprez plenerowych często prowadzone są działania o charakterze edukacyjnym w ramach Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic m.in. kampania „Postaw na rodzinę”, kampanie promujące trzeźwość kierowców oraz inne akcje profilaktyczne”. Prowadzenie działań edukacyjnych dotyczącego rozwiązywania problemów alkoholowych na imprezach masowych, na których dopuszcza się spożycie napojów alkoholowych (w miejscach wskazanych w omawianej uchwale) w ocenie NIK, wyłącza możliwość uznania ww. przesłanki za spełnioną.

(akta kontroli str. 240-258, 335-401)

Naczelnik Wydziału Spraw społecznych i Gospodarczych UM, wyjaśniła, że Miasto Pabianice w celu ograniczania dostępności alkoholu, wprowadziło w uchwale czasowe odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w 4 lokalizacjach (wskazano obręb i nr działek miejsc publicznych). Uznano taki zapis ograniczeń w Mieście Pabianice za wystarczający. W ocenie władz samorządowych wprowadzone czasowe odstępstwa w miejscach publicznych podczas festynów i imprez kulturalno-rozrywkowych przyczyniają się do ograniczenia dostępności alkoholu oraz zapewnienia większego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto uchwały Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie przyjęcia Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic w latach 2017-2020 oraz uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice zostały przedłożone organowi nadzoru, który nie zgłosił zastrzeżeń merytorycznych i formalnych, co dało podstawę do uznania, że uchwały te są zgodne z prawem.

(akta kontroli str. 597)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Sporządzona na zlecenie Prezydenta Miasta „Diagnoza” rzetelnie ukazywała zmiany dotyczące zdarzeń i zjawisk będących skutkami spożywania alkoholu, przyczyny i uwarunkowania aktualnej sytuacji oraz znaczenie aktualnej sytuacji dla społeczności lokalnej.

W opracowywanych na każdy rok Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Pabianic rzetelnie przedstawiano dane dotyczące dynamiki zmian liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Nie wskazywano w nich jednak na potrzebę ograniczania dostępności napojów alkoholowych oraz zaleceń odnośnie liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ich usytuowania.

Prezydent opracował i przedstawił Radzie Miejskiej projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania. Przeprowadzona została analiza wykorzystania przyjętego limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wyniki tej analizy znalazły odzwierciedlenie w projekcie uchwały – przyjętej 24 czerwca 2020 r. przez Radę Miejską – obniżającej dotychczas obowiązujące limity. Przeprowadzono rzetelnie ocenę zasadności wprowadzania ograniczeń sprzedaży alkoholu w porze nocnej oraz wprowadzania zakazu wynikającego z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a wyniki analiz nie wskazały potrzeby wprowadzenia tych ograniczeń.

Opracowany przez organ wykonawczy i przedstawiony Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianice, przewidywał takie odstępstwa na terenie Miasta w określonych miejscach publicznych, wyłącznie w czasie festynów i innych imprez kulturalno – rozrywkowych, co było niezgodne z art. 14 ust. 2b i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą upoważnionym do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta była Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>26</sup>. MKRPA przeprowadzała, w każdym z objętych kontrolą lat, kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Liczba przeprowadzonych kontroli i odsetek przedsiębiorców objętych kontrolą, w badanym okresie wynosiła: w 2017 r. – 102, co stanowiło 51%, w 2018 r. – 66, co stanowiło 33,85%, w 2019 r. – 83, co stanowiło 44,15%, 2020 r. – 10, co stanowiło 5,24%.

(akta kontroli str. 402-415, 511)

2.2. W 2017 r. na terenie Miasta obowiązywała „Procedura Kontroli Przestrzegania Zasad i Warunków Korzystania z Zezwoleń Na sprzedaż Napojów Alkoholowych” jednak nie określono w niej zasad doboru podmiotów do kontroli<sup>27</sup>. Dopiero w 2018 r. ustalono zasady typowania, wyboru przedsiębiorców do kontroli, ze wskazaniem przesłanek decydujących o podjęciu kontroli takich jak: skargi i zawiadomienia od mieszkańców, konsumentów, służb porządkowych i innych instytucji, dotyczące naruszenia bądź podejrzenia naruszenia którejkolwiek z zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, charakter prowadzonej sprzedaży (do spożycia na miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży), a także

<sup>26</sup> Zarządzenie Nr 46/2016/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 16 lutego 2016 r. wraz z załącznikami zmieniające zarządzenie Nr 380/2015/P Prezydenta miasta Pabianic z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zarządzenie Nr 276/2016/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zwana dalej MKRPA.  
<sup>27</sup> Załącznik Nr 2 do ww. zarządzenia.

częstotliwość dotychczas przeprowadzonych kontroli w danym punkcie sprzedaży alkoholu<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 416-462)  
Naczelnik Wydziału ds. Społecznych i Gospodarczych Urzędu wyjaśniła, że mimo braku w 2017 r. pisemnych zasad doboru podmiotów do kontroli MKRPA dokonywała kontroli przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w oparciu przyjęte nieformalne praktyki. Kontrole planowano i przeprowadzano po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmowała identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów było największe.

(akta kontroli str. 463)  
2.3. Każdorazowo MKRPA zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>29</sup>, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>30</sup> zawiadamiała przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli.

(akta kontroli str. 464-465)  
2.4. W kontrolowanym okresie przeprowadzono 301 kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.  
Analiza 52 protokołów kontroli punktu sprzedaży napojów alkoholowych<sup>31</sup> wykazała, że w 49 przypadkach kontrole zakończyły się niestwierdzeniem nieprawidłowości, a w 3 przypadkach stwierdzeniem stanu skutkującego cofnięciem zezwoleń. Kontrole były przeprowadzane na podstawie opracowanych przez MKRPA rocznych „Harmonogramów kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych”.  
W kontrolowanym okresie korzystano z „Protokołu kontroli punktu sprzedaży napojów alkoholowych” określonego załącznikiem do zarządzeń Prezydenta Miasta<sup>32</sup> stanowiącym jednolity wzór dokumentowania kontroli.  
Przeprowadzone przez MKRPA kontrole obejmowały:  
– kontrole, które zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie: zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym;  
– sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim;  
– sprzedaży napojów alkoholowych na kredyt lub pod zastaw, wniesienia opłaty, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (wysokości lub terminowości wniesienia);  
– kontrole, które zakończyły się wysłaniem do przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu procedury cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.  
W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych nie kontrolowano:  
– prawidłowości danych dot. wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim, zawartych w składanych oświadczeniach, o których mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.  
– ogólnodostępnego serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży), tak, aby sprawdzić czy za jego pośrednictwem przedsiębiorca nie

<sup>28</sup> Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 276/2016/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 19 grudnia 2018 r., zarządzenie Nr 117/2020/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustalenia procedury kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta Pabianic.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 398.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1495

<sup>31</sup> Szczegółowymi badaniami objęto 20% wszystkich protokołów kontroli punktów z każdego roku tj.: w 2017 r. – 20 punktów, w 2018 – 13, 2019 – 17, 2020 r. – 2.

<sup>32</sup> Załącznik nr 1 do procedury kontroli do Zarządzenia Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Załącznik nr 1 do procedury kontroli do Zarządzenia Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dalej MKRPA.

proceedzi, niezgodnej z obowiązującymi przepisami reklamy i promocji napojów alkoholowych (art. 13<sup>1</sup> ust. 1,3 i 4).  
Przeprowadzenie czynności kontrolnych potwierdzono wiarygodnymi dokumentami oraz opisem przebiegu poszczególnych czynności i jej wyników (ustaleń) wraz ze wskazaniem dokumentów lub stanów poddanych kontroli, opisu innych istotnych dla kontrolowanej działalności okoliczności i zdarzeń.

(akta kontroli str. 464-511)

Naczelnik Wydziału ds. Społecznych i Gospodarczych będąca jednocześnie Przewodniczącą MKRPA wyjaśniła, że oświadczenia były weryfikowane w styczniu każdego roku podczas ich składania. Przedsiębiorcy byli uprzedzani żeby przy składaniu oświadczeń posiadali ze sobą dokumenty potwierdzające wielkość sprzedaży (np. wydruki z kasy fiskalnej czy z systemu komputerowego w przypadku większych sklepów). Ponadto posiadanie przez przedsiębiorców własnego serwisu internetowego nie jest sytuacją standardową. Z przeprowadzonych ustaleń wynika, że na 188 placówek funkcjonujących na dzień 31.12.2019 r. można wskazać ok. 10 t.j. ok. 5% (poza dużymi sieciami handlowymi), które w internecie udostępniają swoją ofertę. MKRPA w najbliższym czasie przeprowadzi kontrolę tych punktów.

(dowód: akta kontroli str.514)

2.5. W latach 2017-2020 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK)<sup>33</sup> kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeprowadzone przez Prezydenta nie wykazały przypadków złamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, zakazu sprzedaży alkoholu niepełnoletnim lub nietrzeźwym, sprzedaży pod zastaw i na kredyt.

W celu weryfikacji realizacji zadań Urzędu ww. zakresie przeprowadzono oględziny wybranych miejsc na terenie Miasta. Wytypowano 20 placówek handlowych posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w celu dokonania oględzin pod kątem eksponowania przez te placówki znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych (przy dokonywaniu wyboru pominięto punkty sprzedaży ostatnio kontrolowane). Oględzinami objęto najbliższe otoczenie i ulice, przy których położone były wytypowane do kontroli placówki. W wyniku oględzin stwierdzono:

– w jednym przypadku na stałych i ruchomych powierzchniach (tablicach – stojących, ogrodzeniach) eksponowane były znaki towarowe napojów alkoholowych lub symbole graficzne z nimi związane, a także nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniące się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych oraz, że sposób ich eksponowania narusza zasady wynikające z art. 13<sup>1</sup> ust. 1 i ust. 2 pkt 5, ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

– w pięciu przypadkach eksponowanie w punktach sprzedaży (w witrynie, oknie wystawowym) znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniące się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych są widoczne z zewnątrz dla nieoznaczonego kręgu odbiorców.

(akta kontroli str. 512, 596)

Na podstawie przedstawionego przez NIK protokołu oraz załączonego materiału dowodowego Prezydent w dniu 24 czerwca 2020 r. tj. jeszcze podczas kontroli, w związku z naruszeniem przez przedsiębiorców zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych określonych w art. 13<sup>1</sup> ww. ustawy, w sześciu przypadkach wszczął z urzędu postępowanie o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

<sup>33</sup> tj. 20 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 515, 547-552)

2.6. W celu rzetelnego wywiązania się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych Prezydent podejmował także inne działania aniżeli kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Wśród nich była organizacja szkoleń dla przedsiębiorców i ich pracowników, podczas których tłumaczono zasady związane z zakazem reklamy napojów alkoholowych oraz aktualne przepisy w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. W szkoleniach tych brali również udział przedstawiciele Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Straży Miejskiej i Policji. W ramach porozumienia z dnia 9 marca 2005 r. o współpracy Straży Miejskiej z Komendą Powiatową Policji w Pabianicach stale prowadzone są wspólne działania na terenie miasta, do których należą kontrole bezpieczeństwa i porządku publicznego w punktach sprzedaży napojów alkoholowych i w ich najbliższej okolicy. Wszelkie ustalenia odbywają się w trakcie spotkań roboczych komendantów ww. formacji. Prezydent Miasta Pabianic przekazuje swoje uwagi i sugestie związane z kontrolą działalności miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w trakcie spotkań gabinetowych, na które zapraszani są komendanci oraz naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych UM w Pabianicach. Dodatkowo prezydent na bieżąco wnosił zarówno do Straży Miejskiej jak i Policji swoje uwagi i spostrzeżenia w trakcie rutynowych objazdów miasta.

Straż Miejska gromadzi również w swoich zasobach informatycznych<sup>34</sup> wszelkie interwencje związane ze spożywaniem i sprzedażą napojów alkoholowych. Funkcjonariusze Straży Miejskiej w trakcie takich interwencji pozyskują informacje od sprawców wykroczeń, w którym z punktów alkohol został zakupiony. Informacje takie przekazywane są do Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych oraz do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i mogą być podstawą do wszczęcia postępowania o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Komenda Powiatowa Policji w Pabianicach prowadzi własny rejestr<sup>35</sup>.

Członkami Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych są m.in.: Komendant Straży Miejskiej w Pabianicach, Naczelnik Wydziału Prewencji KPP w Pabianicach oraz Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych Urzędu.

(akta kontroli str. 514-515)

2.7. W kontrolowanym okresie wystąpiły jeden przypadek uzasadniający wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Skutkiem stwierdzenia naruszenia było cofnięcie 3 decyzji dla każdej kategorii alkoholu.

Podstawą wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia było naruszenie art. 18 ust.10 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jak również postanowień uchwały Rady Miejskiej w zakresie dozwolonej odległości usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie mniejszej niż 100 mb od szkół, przedszkoli, żłobków, internatów szkolnych, placów zabaw, domów dziecka<sup>36</sup>.

Urząd na tej podstawie wszczął postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji o cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Decyzja ta została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). W wyniku rozpoznania odwołania SKO uchyliło decyzję Prezydenta o cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

<sup>34</sup> program E-mandat powstał w 2004 roku, jako kompleksowy program usprawniający zarządzanie jednostkami Straży Miejskich. Jest odpowiedzialną na ciągle rosnące potrzeby tych jednostek. Posiada swoją mobilną wersję na telefon lub tablet o nazwie Asystent strażnika, a także mobilną aplikację dla mieszkańca (J@Strażnik), <https://www.emandat.pl/index.php>.

<sup>35</sup> <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/nietrzezwi-sprawcy-prz/50862>, Nietrzezwi-sprawcy-przestestw.html

<sup>36</sup> uchwała nr XI/81/03 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 11 czerwca 2003 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych/ z wyjątkiem piwa/ przeznaczonych do spożycia poza miejscem i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie miasta Pabianic miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 553-594)

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

W latach 2017-2020 (31 marca) MKRPA<sup>37</sup> w ramach przeprowadzanych kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w placówkach handlowych posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie weryfikowała:

- przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie zamieszczanych treści reklamowych w prowadzonych przez nich serwisach internetowych.

Brak kontroli serwisów internetowych poszczególnych przedsiębiorców mógł skutkować nieprzeprowadzeniem pełnej weryfikacji w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców zasad sprzedaży napojów alkoholowych w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych (np. poprzez uwidocznienie zdjęć opakowań, nazw własnych, etykiet, cen promocyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 509-511)

Osobami odpowiedzialnymi za niekontrolowanie przedmiotowych zagadnień byli przedstawiciele MKRPA.

Przewodnicząca MKRPA będąca jednocześnie Naczelnikiem Wydziału Spraw Społecznych i Gospodarczych wyjaśniła, że z przeprowadzonych przez Urząd ustaleń wynika, że na 188 placówek funkcjonujących na dzień 31.12.2019 r. można wskazać ok. 10 t.j. ok. 5% (poza dużymi sieciami handlowymi), które w Internecie udostępniają swoją ofertę. MKRPA w najbliższym czasie przeprowadzi kontrolę tych punktów.

(dowód: akta kontroli str.514)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta przeprowadzał kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, prawidłowo dokonywał doboru podmiotów do kontroli z wykorzystaniem przyjętych zasad postępowania w tym zakresie (mimo, że pisemne zasady wdrożono w 2018 r.). Realizowane były obowiązki dotyczące procedury wszczynania kontroli, wynikające z ustaw o swobodzie działalności gospodarczej oraz Prawo przedsiębiorców. Podczas kontroli nie weryfikowano jednak przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w zakresie zamieszczanych treści reklamowych w prowadzonych przez nich serwisach internetowych. Pozytywnie ocenić jednak należy, że niezwłocznie podjęto działania mające na celu wszczęcie postępowania o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z uwagi na naruszenie art.13<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

#### IV. Wnioski

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

1. zapewnienie rzetelnej kontroli przedsiębiorców w zakresie umieszczania przez nich treści reklamowych w przestrzeni publicznej i serwisach internetowych przedsiębiorców.
2. uwzględnianie w projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych działań zmierzających do zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu i 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 2020 i lata następne.

<sup>37</sup> Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, jest jednostką upoważnioną przez Prezydenta Miasta Pabianic do przeprowadzania kontroli podmiotów posiadających 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 Łodzi. 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  
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.

Łódź, 14 lipca 2020 r.

Kontroler  
Krzysztof Serwa  
Specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
.....  
podpis

