



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.02.2020

Rafał Drab
Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyn
Ul. Piłsudskiego 21, 98-355 Działoszyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Działoszyn, ul. Piłsudskiego 21, 98-355 Działoszyn (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Drab, Burmistrz Działoszyna, od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. 2. Działania w celu skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed/po tym okresie.
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 Łodzi
Kontroler	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/70/2020 z 14 maja 2020 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Burmistrz Gminy Działoszyn, w okresie objętym kontrolą, nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu i zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

Nierzetelnie rozpoznane zostały potrzeby w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych. W przygotowanych projektach Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: *Programy*), nie określono potrzeb dotyczących ograniczenia dostępności alkoholu. Nie określono w nich zadań wskazanych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020. Realizując obowiązek wynikający z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*³, organ wykonawczy przygotował projekt uchwały *w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych*⁴.

Pomimo spadku liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych z 48 w 2015 r. do 41 w 2020 r., wystąpił w tym okresie wzrost wartości sprzedaży napojów alkoholowych z 8.750,5 tys. zł do 10.015,7 tys. zł (o 14,5%) i jednocześnie wzrost wartości tej sprzedaży przypadający średnio na jednego mieszkańca Miasta i Gminy Działoszyn z 678,49 zł w 2015 r. do 799,85 zł w 2019 r. (o 17,9%). Przy spadku ogólnej liczby mieszkańców Gminy w tym okresie z 12.897 do 12.469, wystąpił wzrost ilości mieszkańców przypadających średnio na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych ogółem z 269 osób w 2015 r. do 304 osób w 2020 r. Jednocześnie wystąpiły niekorzystne zjawiska związane z nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych: liczba podejrzanych w sprawie znęcania się nad rodziną w związku z nadużywaniem alkoholu przez sprawcę kształtowała się na poziomie 13 osób w 2017 r., sześciu w 2018 r. i w 2019 r.; zatrzymano 15 nietrzeźwych kierowców w 2017 r., 30 w 2018 r. i 21 w 2019 r., do izby wytrzeźwień doprowadzono w 2017 r. trzy nietrzeźwe osoby, w 2018 r. 14 osób i w 2019 r. 18 osób; a do miejsca zamieszkania odpowiednio w 2017 r. 2 nietrzeźwe osoby, w 2018 r. i 2019 r. po sześć osób; w latach 2017-2018 policja złożyła do sądu 6 wniosków związanych ze spożyciem napojów alkoholowych.

Burmistrz nie realizował obowiązku kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określonego w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W kontrolowanym okresie – wbrew istniejącemu obowiązkowi – takich kontroli nie przeprowadzono. Jedyna kontrola przeprowadzona w roku 2018 była rezultatem złożenia skargi przez osobę spoza terenu Gminy i Miasta Działoszyn i nie była wynikiem systemowej kontroli działalności przedsiębiorców przez Urząd. Burmistrza nie ustalił sposobu/nie określił procedury, dokonywania identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, co było niezgodne z dyspozycją art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców¹.

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

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

⁴ Przyjęty przez Radę Miejską uchwałą nr LVI/345/188 z dnia 24 sierpnia 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu.

Opis stanu
faktycznego

1. W projektach *Programów* sporządzonych na lata od 2017 r. do 2020 r. nie odniesiono się do kwestii ograniczenia dostępności do alkoholu dla mieszkańców Gminy Działoszyn, w tym nie przeprowadzono analizy związku pomiędzy liczbą obowiązujących, w poszczególnych latach 2017-2020 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a skalą zdarzeń/zjawisk związanych ze spożyciem alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

2. W projektach *Programów* sporządzonych na lata od 2017 r. do 2020 r. zawarto informacje dotyczące podstaw prawnych sporządzania *Programów*, wskazano adresatów *Programów*, wymieniono wskaźniki służące do opisu skali zjawisk związanych z narkomanią, uzależnieniami rekomendowane przez Światową Organizację Zdrowia, wyszczególniono kierunki przeciwdziałania narkomani, wskazano, iż głównym celem *Programów* jest ograniczenie skali występujących na terenie Miasta i Gminy Działoszyn uzależnień od alkoholu i narkotyków oraz ich negatywnych następstw, w szczególności przemocy w rodzinie. W *Programie* na rok 2017 sformułowano, cztery główne zadania, z których każde zawierało kilka lub kilkanaście podzadań. W *Programach* na lata od 2018 r. do 2020 r., zawarto tożsame zadania główne jak w roku 2017. W *programach* tych przewidziano dodatkowe zadanie, które będzie realizowane w przypadku powołania przez Burmistrz Centrum Integracji Społecznej⁵. W projektach *Programów* na lata od 2017 r. do 2019 r. zamieszczono informacje o niekorzystnych zdarzeniach związanych ze spożywaniem alkoholu przez mieszkańców Gminy w zakresie: przemocy domowej i innych zaburzeń życia rodzinnego (podejrzeni w sprawie znęcania się nad rodziną, liczba interwencji policji, liczba wniosków policji do sądu grodzkiego m.in. związane ze spożywaniem alkoholu); nietrzeźwość w miejscach publicznych (m.in. liczba ujawnionych nietrzeźwych kierowców, liczba doprowadzonych nietrzeźwych do izby wytrzeźwień i do miejsca zamieszkania); alkohol i narkotyki a młodzież (liczba nałożonych mandatów karnych za spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych)

(Dowód: akta kontroli str. 71)

W projekcie *Programu* na 2020 r. nie zawarto informacji o niekorzystnych zdarzeniach związanych ze spożywaniem alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 56 – 62, 71)

Burmistrz Działoszyna wyjaśnił, iż w *Programie* Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2020 omyłkowo nie zamieszczono danych dotyczących niekorzystnych zdarzeń związanych ze spożyciem alkoholu. Uchybienie to zostanie niezwłocznie uzupełnione.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

W projektach *Programów* nie zamieszczono informacji: o stanie wydanych i obowiązujących zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych, o ilości istniejących na terenie Gminy Działoszyn punktach sprzedaży napojów alkoholowych, o wartości rocznej sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży z terenu Gminy Działoszyn, w tym wartości tej sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca oraz innych informacji określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(Dowód: akta kontroli str. 71)

⁵ Do dnia zakończenia kontroli Centrum Integracji Społecznej nie zostało powołane.

Burmistrz nie określił w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶) oraz liczby punktów sprzedaży, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷).

(Dowód: akta kontroli str. 71)

3. Burmistrz Działoszyna 24 sierpnia 2018 r. przedstawił Radzie Miejskiej Działoszyna projekt uchwały⁸ w sprawie *ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych*. Projekt uchwały został przygotowany w oparciu o art. 12 ust. 1, 3 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W projekcie określono:

- maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z uwzględnieniem podziału napojów alkoholowych w zależności od procentowej zawartości alkoholu zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (180 zezwoleń) oraz przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (60 zezwoleń). Łącznie dla ww. miejsc sprzedaży napojów alkoholowych ustalono 240 miejsc w tym określono: 80 zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo, 80 zezwoleń dla napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu z wyjątkiem piwa i 80 zezwoleń w przypadkach napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu.
- iż miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 metrów od następujących miejsc chronionych: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo – wychowawczych i miejsc kultu religijnego;
- zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 24⁰⁰ – 5⁰⁰.

W ww. projekcie przewidziano również postanowienia, na mocy których uchylona miała zostać wcześniej obowiązująca uchwała⁹ określająca liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem – 60 punktów sprzedaży, a przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży – 20 punktów¹⁰). Natomiast odległość od miejsc chronionych wynosiła 20 metrów.

(Dowód: akta kontroli str. 12- 14)

4. Burmistrz Działoszyna wyjaśnił, iż przedstawił projekt uchwały Radzie Miasta i Gminy w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń, odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹, ale Rada Miasta i Gminy nie określiła ww. maksymalnej liczby zezwoleń ze względu na to, iż są to małe miejscowości.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

⁶ W brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

⁷ W brzmieniu obowiązującym przed dniem 9 marca 2018 r.

⁸ Uchwała została uchwalona 24 sierpnia 2018 r. i otrzymała Nr LVI/358/18

⁹ Uchwała nr LXII/343/14 z 15 kwietnia 2014 r.

¹⁰ Ilość punktów obowiązująca od 15 kwietnia 2014 r.

¹¹ W stanie prawnym obowiązującym od 9 marca 2018 r.

NIK wskazuje, iż Burmistrz składając powyższe wyjaśnienie nie przedstawił dokumentów je potwierdzających.

(Dowód: akta kontroli str. 56 -62)

5. Burmistrz Działoszyn przedstawiając projekt Uchwały Radzie Miejskiej w sprawie *ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych* nie przedstawił uzasadnienia uchwały.

Nie stwierdzono działań Burmistrza związanych z inicjatywą wdrożenia dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych, w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie - stanu epidemicznego.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

6. Organ nadzoru – Wojewoda Łódzki, w okresie objętym kontrolą nie stwierdził nieważności którejkolwiek z podjętych w latach 2017 – 2020 (do dnia zakończenia kontroli) uchwał Rady Miejskiej w Działoszynie 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. Wojewoda Łódzki nie wnosił również skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na te uchwały.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

7. W okresie od 2015 r. do 31 marca 2020 r. udzielono łącznie 68 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W 2015 r. udzielono 22 takie zezwolenia, a w latach następnych odpowiednio: 18, 9, 15, 1 i do 31 marca 2020 r. 3 zezwolenia. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu, a cofnięcie zezwoleń było związane z likwidacją punktów sprzedaży alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

8. W okresie od 9 marca 2018 r., do dnia zakończenia kontroli nie wystąpiła sytuacja, w której ilość wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wraz z obowiązującymi zezwoleniami, przewyższała maksymalną ilość zezwoleń określoną przez Radę Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

9.1 W 2015 r. ilość obowiązujących ogółem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła 128 i w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 128, 124, 124, 117 i w 2020 r. wg stanu na 31 marca było aktualnych 110 zezwoleń. W rezultacie tych zmian liczba zezwoleń w 2020 r. w stosunku do 2015 r. zmniejszyła się o 18 zezwoleń, co stanowiło spadek zezwoleń o 14 p.p. W 2015 r. ilość obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła 12 i w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 18, 19, 20, 16 i w 2020 r. i wg stanu na 31 marca było aktualnych 15 zezwoleń. Ilość zezwoleń w 2020 r. w stosunku do 2015 r. wzrosła o trzy zezwolenia co stanowiło wzrost o 25 p.p. W 2015 r. ilość obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła 116 i w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 110, 105, 104, 101 i w 2020 r. wg stanu na 31 marca było aktualnych 95 zezwoleń. W każdym roku z okresu lat od 2016 r. do 2020 r. następował spadek ilości zezwoleń liczony w stosunku do roku poprzedniego i w rezultacie tych zmian nastąpiło zmniejszenie ilości zezwoleń ze 116 w 2015 r. do 95 w 2020 r. Spadek ilości zezwoleń wyniósł 18,1 p.p.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

Liczba punktów sprzedaży ogółem w 2015 r. wynosiła 48 i w latach następnych kształtowała się następująco: 47, 50, 47, 44 i wg stanu na 31 marca 2020 r. 41 punktów sprzedaży. Ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia w miejscu sprzedaży w okresie lat od 2015 r. do 31 marca 2020 r. kształtowały się odpowiednio: 7, 7, 8, 8, 7, 6. Natomiast ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży we wskazanym ww. okresie wynosiły odpowiedni: 41, 40, 42, 39, 37 i 35.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

9.2 W 2015 r. liczba mieszkańców¹² Gminy wynosiła 12.897 osób i w latach następnych do 31 marca 2020 r. kształtowała się odpowiednio: 12.835 osoby, 12.773 osób, 12.694 osób, 12.522 osób i w 2020 r. 12.469 osób. Liczba mieszkańców przypadająca w 2015 r. na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła średnio 269 osób, w tym na punkt sprzedaży, w którym sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia w miejscu sprzedaży, liczba ta wynosiła 1.842 osób, a na punkt, w którym, w którym sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła 269 osób. Wg stanu na 31 marca 2020 r. liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła średnio 304 osoby, w tym na punkt sprzedaży, w którym sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła 2.078 osób, a na punkt, w którym, sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła 356 osób. W 2020 r.¹³ w stosunku do 2015 r. nastąpił: wzrost liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży o 35 osób (tj. wzrost o 13,2 p.p.), wzrost liczby mieszkańców na punkt sprzedaży, w którym, sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia w miejscu sprzedaży o 236 osoby (12,8 p.p.) i wzrost o 42 osoby (13,3 p.p.)- na punkt sprzedaży, w którym, sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia poza miejscem sprzedaży

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

9.3 W 2018 r. łączny limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalony przez Radę Miasta wynosił 240 zezwoleń. Limit zezwoleń obejmował 180 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 60 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia określał: maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo – 80 zezwoleń, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych od 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – 80 zezwoleń, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18 % zawartości alkoholu – 80 zezwoleń. Wykorzystanie łącznego limitu zezwoleń wynosiło: w 2018 r. 124 zezwoleń, co stanowiło 51,4% limitu, w 2019 r. 117 zezwoleń (46,8 % limitu) i w 2020 r. 110 zezwoleń (45,8 % limitu). Wykorzystanie limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiło: w 2018 r. 104 zezwolenia (57,8 % limitu), w 2019 r. 101 zezwoleń (56,1 % limitu) i w 2020 r. 95 zezwoleń (52,8% limitu). Natomiast wykorzystanie limitu na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych

¹² Ilość mieszkańców podano wg stanu na 31 grudnia danego roku i wg stanu na dzień 31 marca 2020 r.

¹³ Wg stanu na 31 marca 2020 r.

do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiło: w latach od 2018 r. 20 zezwoleń (33,3% limitu) w 2019 r. 16 zezwoleń (26,7% limitu) i w 2020 r. 15 zezwoleń (25,0 % limitu). Wykorzystanie łącznego limitu w 2020 r. w stosunku do 2018 r. zmniejszyło się o czternaście zezwoleń z 124 do 110 tj. o 11,3 punktu procentowego, przy czym wykorzystanie limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zmniejszyło się o dziewięć zezwoleń ze 104 w 2018 r. do 95 w 2020 r. tj. o 8,6 punktu procentowego, a wykorzystanie limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży zmniejszyło się o pięć zezwoleń z 20 w 2018 r. do 15 w 2020 r. tj. o 25 punktów procentowych. Burmistrz nie występował z inicjatywą zmniejszania limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

9.4 Roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych¹⁴ ogółem w 2015 r. wynosiła 8.750,5 tys. zł. W latach następnych do 2019 r. wartość sprzedaży wynosiła odpowiednio: 8.723,3 tys. zł, 8.833,4 tys. zł, 9.681,6 tys. zł i w 2019 r. 10.015,7 tys. zł. Zmiany wartości sprzedaży napojów alkoholowych ogółem w roku bieżącym do roku poprzedniego wynosiły: w 2016 r. nastąpił spadek o 0,3 p.p., w 2017 r. wzrost o 1,3 p.p., w 2018 r. wzrost o 9,6 p.p. i w 2019 r. wzrost o 3,5 p.p. Ogółem wzrost wartości sprzedaży napojów alkoholowych w 2019 r. w stosunku do 2015 r. wyniósł 14,5 p.p.

Roczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła w 2015 r. 8.552,1 tys. zł i w latach następnych odpowiednio: 8.500,6 tys. zł, 8.584,4 tys. zł, 9.450,6 tys. zł i w 2019 r. 9.785,5 tys. zł. Zmiany wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w porównaniu danych z roku bieżącego do roku poprzedniego wynosiły: w 2016 r. nastąpił spadek o 0,6 p.p., w 2017 r. wzrost o 1,0 p.p., w 2018 r. wzrost o 10,1 p.p., w 2019 r. wzrost o 3,5 p.p. Wzrost wartości sprzedaży w 2019 r. w stosunku do 2015 r. napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wyniósł 14,4 p.p.

Roczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła w 2015 r. 198,4 tys. zł i w latach następnych wynosiła odpowiednio: 222,7 tys. zł, 249,0 tys. zł, 231,0 tys. zł i w 2019 r. 231,1 tys. zł. Zmiany wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w porównaniu danych z roku bieżącego do roku poprzedniego wynosiły: w 2016 r. nastąpił wzrost o 12,2 p.p., w 2017 r. wzrost o 11,8 p.p., w 2018 r. spadek o 7,2 p.p., w 2019 r. spadek o 0,4 p.p. W 2019 r. w stosunku do 2015 r. nastąpił wzrost wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży o 16,0 p.p.

Największy udział w wartości sprzedaży ogółem napojów alkoholowych miały punkty sprzedaży, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży i wynosił w 2015 r. 94,3%, a w latach następnych odpowiednio: 97,4%, 97,2%, 97,6%, i w 2019 r. 97,7%.

Natomiast udział poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych uwzględniający zawartość alkoholu wynosił w 2015 r. dla wielkości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości: do 4,5% alkoholu oraz piwa 45,3%; od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa) zawartości alkoholu udział wynosił 7,6%; powyżej 18% zawartości alkoholu udział w wartości sprzedaży wynosił 47,2%. Powyższe udziały w wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych nieznacznie się zmieniały i w 2019 r. wynosiły dla napojów o zawartości alkoholu do 4,5% udział stanowił 42,3%, dla zawartości od 4,5% do 18% udział stanowił 8,9% i dla napojów o zawartości powyżej 18% udział stanowił 48,8% wartości sprzedaży ogółem. Jak

¹⁴ Wg oświadczeń przedsiębiorców składanych w Urzędzie Miasta do 31 grudnia danego roku.

z powyższego wynika, punktami sprzedaży napojów alkoholowych, które miały decydujący wpływ na wielkość sprzedaży alkoholu były punkty sprzedaży, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży i dotyczył zawartości alkoholu powyżej 18% (udział w 2019 r. wynosił 48,8%) oraz o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa (udział w 2019 r. wynosił 42,3%). Łączny udział tych dwóch rodzajów napojów alkoholowych w sprzedaży ogółem w 2019 r. wynosił 91,1% wartości sprzedaży.

Wartość sprzedaży napojów alkoholowych przypadająca średnio na jednego mieszkańca Gminy wynosiła w 2015 r. 678,49 zł i w latach następnych wynosiła odpowiednio: 679,65 zł (tj. wzrost o 0,2 p.p.), 691,57 zł (1,8 p.p.), 762,69 zł (10,3_p.p.) i w 2019 r. 799,85 zł (4,9 p.p.) Ogółem w analizowanym okresie średni wzrost wartości sprzedaży napojów alkoholowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy wyniósł 17,9 p.p.

(Dowód: akta kontroli str. 49 - 55)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W projektach Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obowiązujących na obszarze Gminy Działoszyn:

a) obowiązujących na lata od 2019 r. do 2020 r. nie zamieszczono zapisów mogących stanowić podstawę ustalenia przez Gminę, maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych o czym stanowił art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵.

b) na lata od 2017 r. do 2018 r. nie wywiązano się z obowiązku określenia w ww. programach potrzeb ograniczania dostępności alkoholu do których dostosowana powinna być liczba punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych o czym stanowił art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

Burmistrz wyjaśnił, iż „Zadania realizujące obowiązek ograniczenia dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn uwzględnione zostały w Uchwale Nr LVII/358/2018 Rady Miejskiej w Działoszynie poprzez ustalenie, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 metrów od następujących miejsc chronionych: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo-wychowawczych i miejsc kultu religijnego”.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

NIK wskazuje, iż w przedstawionych wyjaśnieniach Burmistrz nie wskazał przyczyny dla której w projektach Programów na lata od 2019 r. do 2020 r. nie zamieszczono zapisów o których mowa w punktach 1a) i 1b).

2. Projekty Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych sporządzone dla obszaru Gminy Działoszyn na lata od 2017 r. do 2020 r. nie zawierały zapisów dotyczących obowiązku podejmowania

¹⁵ W brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

¹⁶ W brzmieniu obowiązującym przed dniem 9 marca 2018 r.

działań w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu. Obowiązek uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w tym zakresie, wynikał z postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.) w zw. z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z zapisami ww. Programu w zakresie działań związanych z edukacją zdrowotną przewidziano zadania regulacyjne i zapewnianie skutecznego egzekwowania przepisów, w tym: zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 56 – 62, 71)

Burmistrz Działoszyna wyjaśnił, iż „Cele i zadania określone w Narodowym Programie Zdrowia są realizowane w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii m.in. poprzez działania:

- dotowanie powszechnej nauki pływania (poprawa aktywności fizycznej),
- finansowanie programów profilaktyki w placówkach oświatowych organizowanych dla uczniów i rodziców (profilaktyka uzależnień).

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

NIK nie kwestionuje realizacji przez Gminę Działoszyn zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia obejmujących swym zakresem profilaktykę i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi. NIK wskazuje jednak, iż konkretne zadania dotyczące:

- 1) zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu;
 - 2) zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa w zakresie produkcji, dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych;
- nie zostały wskazane w projektach Gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych sporządzonych przez Burmistrza dla obszaru Gminy Działoszyn na lata od 2017 r. do 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie zawarł w projektach Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zapisów dotyczących określenia potrzeby ograniczenia dostępności alkoholu, w sposób który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Burmistrz również nie określił w projektach ww. programów zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności 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. Opracowany przez Burmistrza Miasta Działoszyna projekt uchwały z dnia 24 sierpnia 2018 r., nie zapewniał ograniczenia dostępności napojów alkoholowych. W projekcie uchwały, objętej kontrolą, ustalającej zasady dostępności napojów alkoholowych zabrakło odwołania do popartych rzetelną analizą argumentów, świadczących o poszukiwaniu optymalnych rozwiązań w zakresie ograniczania dostępności do alkoholu.

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

Opis stanu faktycznego

1. Upoważnieni przez Burmistrza członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeprowadzili u przedsiębiorcy w 2018 r. jedną kontrolę

przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Kontrola została przeprowadzona na skutek skargi złożonej przez mieszkankę województwa wielkopolskiego. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 38 - 48)

2. Burmistrz nie przedłożył dokumentu opisującego zasady typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, uwzględniające identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest największe. NIK zauważa, że sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej powinien określić organ kontroli lub organ nadrzędny. Nieokreślenie przez Burmistrza sposobu dokonywania identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, było niezgodne z dyspozycją art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców¹. W ocenie NIK, brak procedur wyboru podmiotów do kontroli w oparciu o analizę ryzyka, stwarza potencjalne zagrożenie występowania zjawisk korupcyjnych.

3. Przed podjęciem jednej kontroli przeprowadzonej w 2018 r. przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przedsiębiorca został poinformowany o zamiarze przeprowadzenia przez komisję, kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 38 - 48)

4. Zakres sprawdzenia, przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przestrzegania zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych podczas przeprowadzonej jednej kontroli w 2018 r. dotyczył sprawdzenia:

- warunków prowadzenia sprzedaży w zakresie: posiadania zezwolenia, wniesienie opłaty za korzystanie z zezwolenia, zaopatrywanie się u producentów posiadających odpowiednie zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, posiadanie tytułu prawnego do lokalu, prowadzenie sprzedaży zgodnie z posiadanym zezwoleniem;
- zasad prowadzenia sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w zakresie: przestrzeganie zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim i nietrzeźwym, przestrzeganie zakazu sprzedaży na kredyt i pod zastaw, przestrzeganie zakazu spożywania alkoholu w miejscu sprzedaży (dotyczy sklepów) oraz w najbliższej okolicy punktu sprzedaży;
- przestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych;
- umieszczenia w punkcie sprzedaży informacji dla klientów: o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych, zakazie sprzedaży osobom nieletnim i nietrzeźwym, zakazie sprzedaży na kredyt i pod zastaw, zakazie spożywania napojów alkoholowych w obrębie punktu sprzedaży.

(Dowód: akta kontroli str. 38 - 48)

W oceni NIK, członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych rzetelnie udokumentowali przeprowadzone czynności kontrolne w protokole z kontroli. Członkowie komisji, jednak nie przeprowadzili sprawdzenia wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych za okres roku 2018.

5. W wyniku przeprowadzenia oględzin wybranych okolic miejsc, w których znajdowało się 20 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, nie stwierdzono przypadków eksponowania w przestrzeni publicznej znaków towarowych napojów

alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, jak również nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe.

(Dowód: akta kontroli str. 63 - 66)

6. Burmistrz Działoszyna wyjaśnił, iż na obszarze Miasta i Gminy Działoszyn od 2017 r. do dnia dzisiejszego nie wystąpiły przypadki: złamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, złamania zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim lub nietrzeźwym, sprzedaży napojów alkoholowych pod zastaw lub na kredyt. Burmistrz wyjaśnił również, iż nie przeprowadzono analizy treści reklamowych i promocyjnych, uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na wszelkich nośnikach reklamowych, a także na stronach internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 67 - 70)

7. Burmistrz nie stwierdził zaistnienia okoliczności, o których jest mowa w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj. nie stwierdził złamania, przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad i warunków określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(Dowód: akta kontroli str. 67 - 70)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1a. Burmistrz, wbrew obowiązкови określoneму w art. 78a ust. 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie opracował planu kontroli i nie przeprowadził w 2017 r., 2019 r. i w 2020 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK) kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

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

1c. W przeprowadzonej w 2018 r. kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie wskazali w protokole z kontroli faktu dokonania weryfikacji wartości sprzedaży napojów alkoholowych z dokumentami źródłowymi (fakturami, paragonami).

Burmistrz wyjaśnił, iż od kilku lat nie wzrasta ilość osób zgłoszonych do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na terenie gminy nie odebrano żadnemu z punktów sprzedaży napojów alkoholowych zezwolenia. Przeprowadzane kontrole w roku 2016 i 2018 nie wykazały nieprawidłowości. W roku 2020 na miesiąc październik zaplanowano dwie kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych. We wskazanych latach do GKRPA nie wpłynęła żadna skarga dotycząca naruszenia określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych (poza skargą złożoną przez mieszkankę województwa wielkopolskiego w roku 2018).

(Dowód: akta kontroli str. 56 - 62)

NIK wskazuje, iż obowiązek wynikający z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie uzależnia przeprowadzania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych od złożenia przez mieszkańców skarg lub wystąpienia innych

zdarzeń. Kontrole sprawdzające przestrzeganie przez przedsiębiorców zasad i warunków określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy przeprowadzać systematycznie, zgodnie z ustalonym planem kontroli, obejmującym analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, w tym identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe (art. 78a ust. 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie przeprowadzał kontroli i nie zlecał przeprowadzanie kontroli członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Straży Gminnej w zakresie sprawdzenia przestrzegania, przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad i warunków korzystania z zezwoleń określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przeprowadzona w 2018 r. kontrola została podjęta przez Urząd w wyniku złożonej skargi i nie była wynikiem systemowych działań Burmistrza mających na celu skuteczne przestrzeganie prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zamieszczanie w projektach *Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* informacji określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
2. Uwzględnianie w projektach *Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* zadań, których realizacja spowoduje ograniczenie dostępności do alkoholu oraz określenia mierników stopnia realizacji tych zadań.
3. Opracowanie planu kontroli, zgodnie wymogami określonymi w art. 78a ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dotyczących przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym określania sposobu wyboru punktów sprzedaży, do przeprowadzenia kontroli, w oparciu o analizę ryzyka nie przestrzegania zasad i warunków określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przez przedsiębiorców korzystających z udzielonych im zezwoleń.
4. Przeprowadzanie kontroli i rzetelne ich dokumentowanie, w celu sprawdzenia czy przedsiębiorcy korzystający z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przestrzegają zasady i warunki prowadzenia tej sprzedaży.

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 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, 31 sierpnia 2020 r.

Kontroler
Ryszard Lewiński
główny specjalista k. p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis