



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.03.2020

Paweł Okrasa
Burmistrz Miasta Wielunia
Pl. Kazimierza Wielkiego 1, 38-300 Wieluń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wieluń, pl. Kazimierza Wielkiego 1, 98-300 Wieluń (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Okrasa, Burmistrz Wielunia, 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/69/2020 z 14 maja 2020 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 7)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Burmistrz Gminy Wieluń, 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 w sposób, który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych³.

Realizując obowiązek wynikający z przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*⁴ (dalej: *ustawa o wychowaniu w trzeźwości*), organ wykonawczy przygotował projekt uchwały *w sprawie ustalenia maksymalnej liczb zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń*. Nierzetelnie uzasadniono jednak proponowaną treść projektowanej uchwały - nie wskazano w jaki sposób organ wykonawczy określił liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz nie podano przyczyny, z powodu której powstał obowiązek określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Wg danych uzyskanych z Urzędu, od 2018 r., w każdym roku objętym kontrolą nieznacznie spadała ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Przy malejącej liczbie mieszkańców wzrastał wskaźnik ilości mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży. Jednocześnie w kontrolowanym okresie wystąpił wzrost ogółem wartości sprzedaży napojów alkoholowych, a także wzrost wartości tej sprzedaży przypadający średnio na jednego mieszkańca Gminy Wieluń. Wystąpiły również niekorzystne zjawiska związane z nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych przez mieszkańców Gminy. Wzrosła liczba zatrzymań osób nieletnich będących pod wpływem alkoholu (w 2017 r. 12 nieletnich, w 2019 r. 30 nieletnich), zwiększyła się liczba zatrzymanych nietrzeźwych kierowców (157 kierowców w 2017 r., 278 kierowców w 2019 r.), wzrosła liczba udzielonych przez policję pouczeń sprawcom wykroczeń przeciwko przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Burmistrz kontrolował przestrzeganie prawa w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych poprzez przeprowadzanie kontroli u sprzedawców w zakresie wypełniania przez nich zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Burmistrz nie wdrożył jednak procedur o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy *prawo przedsiębiorców*.

Przeprowadzone kontrole nie obejmowały swym zakresem sprawdzenia wszystkich zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 10 przypadków nieinformowania klientów w punktach sprzedaży o tym, iż alkohol szkodzi zdrowiu, co było złamaniem jednego z warunków korzystania przez

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

³ Dotyczy okresu przed zmianą ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tj. wg stanu prawnego obowiązującego do dnia 8 marca 2018 r.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.

przedsiębiorców z otrzymanych zezwoleń. W ww. przypadkach Burmistrz nie wszczął postępowań w celu cofnięcia zezwoleń oraz nie podjął działań w celu nałożenia grzywny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu.

Opis stanu
faktycznego

1. Burmistrz Wielunia zlecił w 2012 r. opracowanie *Diagnozy problemów uzależnień w Gminie Wieluń (dalej: Diagnoza)*, na potrzeby opracowania *Programów*. W *Diagnozie* zawarto m.in. informacje o ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych - 141, w tym 43 punkty gastronomiczne⁵; wartość sprzedanych w 2011 r. napojów alkoholowych z podziałem na detal i gastronomię oraz z uwzględnieniem procentowej zawartości alkoholu; wartość uzyskaną ze sprzedaży napojów alkoholowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy – 967,77 zł; wysokość opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2011 r. – 769.960,96 zł. W *Diagnozie* podano m.in., że z powodu trudnej sytuacji życiowej spowodowanej alkoholizmem udzielono pomocy finansowej i w naturze 114 rodzinom w 2009 r., 235 w 2010 r. i 214 rodzinom w 2011 r. Wskazano, iż alkoholizm stanowi poważną przyczynę bezrobocia, a co za tym idzie także ubóstwa. We wnioskach w *Diagnozie* zamieszczono Analizę SWOT⁶, w której wskazano⁷: dla Słabych stron: sprzedawanie alkoholu osobom nieletnim; dla Zagrożeń: obniżenie wieku inicjacji alkoholowej, negatywne wzorce spożywania alkoholu, niepokojący wzrost liczby dziewcząt spożywających wysokoprocentowy alkohol, społeczne przyzwolenie na nadużywanie napojów alkoholowych, zjawisko mody na upijanie się wśród młodzieży, łamanie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim, rosnąca w ostatnich latach konsumpcja napojów alkoholowych. W *Diagnozie* nie uwzględniono zagadnień związanych z ograniczeniem dostępności napojów alkoholowych. Jedynie w Analizie SWOT, w części *Zagrożenia* wskazano, iż należy do nich zaliczyć: „zwiększającą się dostępność napojów alkoholowych w handlu – wzrost liczby punktów sprzedaży przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży”. Ww. Analiza dotyczyła okresu czasu przypadającego do dnia sporządzenia *Diagnozy*, tj. do dnia 10 sierpnia 2012 r. *Diagnoza* nie była aktualizowana i stanowiła podstawę do opracowania *Programów* na lata od 2017 r. do 2020 r. Innych analiz/raportów, których przedmiotem byłoby rozpoznanie potrzeby w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych dla mieszkańców Gminy Wieluń, nie przeprowadzono.

(Dowód: akta kontroli str.8 -31, 285 - 293)

2. W projektach *Programów* sporządzonych na lata od 2017 r. do 2020 r. zawarto informacje dotyczące podstaw prawnych regulujących zagadnienia z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych, opisano ogólnie zakres działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: GKRPA), określono wysokość wynagrodzenia dla członków GKRPA, zamieszczono diagnozę problemów uzależnień w Gminie Wieluń, w tym we wnioskach Analizę SWOT, wskazano realizatorów programów, adresatów programów, sposób finansowania

⁵ Dane wg stanu na 3.04.2012 r.

⁶ SWOT to akronim angielskich słów: *STRENGTHS* (mocne strony), *WEAKNESSES* (słabe strony), *OPPORTUNITIES* (szanse), *THREATS* (zagrożenia). Analiza SWOT wykorzystywana jest m.in. do identyfikacji mocnych i słabych stron w celu określenia mogących pojawić się szans i wystąpić zagrożeń, związanych z działalnością przedsiębiorstwa/institucji, związanych ze zmianami występującymi w otoczeniu tego przedsiębiorstwa/institucji.

⁷ Dotyczy stwierdzeń odnoszących się do problemów związanych ze spożyciem napojów alkoholowych.

programów, wskazano cele programów, obszary działania, zadania programów w poszczególnych obszarach, preliminarz wydatków, oczekiwane efekty i ewaluacja programów oraz monitorowanie realizacji programów. *Projekty programów* zostały zatwierdzone przez Radę Miasta. Dane w części *Diagnoza problemów uzależnień* w Gminie Wieluń umieszczonej w projektach programów w poszczególnych latach od 2017 r. do 2020 r. były identyczne, za wyjątkiem roku 2020, w którym dodano zdania: „W 2019 roku Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Wieluń przygotowała ankietę do przeprowadzenia wśród uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych z terenu Gminy Wieluń. Ankieta dotyczy środków psychoaktywnych i uzależnień. Wyniki ankiety posłużą do opracowania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii 2021”. Analiza SWOT zamieszczona w Programach była identyczna z Analizą SWOT zamieszczoną w *Diagnozie* z roku 2012. Treść Programów na lata od 2017 r. do 2020 r., za wyjątkiem preliminarza wydatków, była niemalże identyczna, co świadczy o nieuwzględnieniu w nich zmieniającej się sytuacji i wyznaczeniu aktualnych zadań. W *projektach programów* nie zamieszczono na przykład informacji o: stanie wydanych i obowiązujących zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych, ilości istniejących na terenie Gminy Wieluń punktach sprzedaży napojów alkoholowych, wartości rocznej sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży z terenu Gminy Wieluń, w tym wartości tej sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca. Nie zamieszczono również informacji przekazywanych corocznie przez Straż Miejską w Wieluniu i Komendę Powiatową Policji w Wieluniu o wykroczeniach, przestępstwach, wydanych upomnieniach w związku z łamaniem przepisów określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Nie zawarto informacji dotyczącej ilości spowodowanych wypadków przez nietrzeźwych kierowców, zatrzymanych nieletnich będących pod wpływem alkoholu i innych negatywnych zdarzeniach związanych z nadużywaniem spożycia alkoholu ujawnionych przez Straż Miejską i Policję w swoich corocznych raportach. Nie wykorzystano danych wynikających z informacji przekazywanych przez te służby do zamieszczenia wniosków z nich wypływających, służących wskazaniu celów i działań zmierzających do ograniczenia dostępności.

(Dowód: akta kontroli str. 393 - 534)

3. W sporządzonych projektach *Programów* nie odniesiono się również do problemu/zagadnienia ograniczenia dostępności do alkoholu dla mieszkańców Gminy Wieluń, nie ujęto w nich danych (wskazówek) dających możliwość prawidłowej realizacji dyspozycji wynikającej odpowiednio z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.), a następnie z art. 12 ust. 7 tej ustawy, polegającej na ustaleniu odpowiednio liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (w odniesieniu do programów na lata 2017-2018), a następnie – maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych. Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminę zobowiązywały postanowienia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.).

(Dowód: akta kontroli str. 534)

4. Burmistrz Wielunia 22 sierpnia 2018 r. przedstawił Radzie Miejskiej Wielunia projekt uchwały⁸ w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż

⁸ Uchwała została uchwalona 22 sierpnia 2018 r. i otrzymała Nr LVII/559/18.

napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń, przygotowany w oparciu o art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W projekcie, zgodnie z art. 18 ust. 3 tej ustawy, określono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - z uwzględnieniem podziału napojów alkoholowych w zależności od procentowej zawartości alkoholu - przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – (łącznie 330 zezwoleń, w tym 110 zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, 110 dla napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu, 110 dla napojów powyżej 18% zawartości alkoholu) oraz przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (110 zezwoleń, w tym 50 zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwa, 30 dla napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu i 30 zezwoleń dla napojów powyżej 18% zawartości alkoholu). 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 sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (140 punktów¹⁰).

(Dowód: akta kontroli str. 32 - 126)

W uzasadnieniu projektu uchwały, organ wykonawczy w sposób nierzetelny uzasadnił proponowane zmiany, w tym nietransparentnie określił liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto wskazano m.in., na obowiązek ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynikający z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązującej od dnia 9 marca 2018 r. oraz na jego zgodność z zapisami Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

Burmistrz Wielunia w dniu 22 sierpnia 2018 r. przedstawił Radzie Miejskiej Wielunia projekt uchwały¹¹ w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Projekt uchwały został przygotowany w oparciu o art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W uzasadnieniu do projektu Burmistrz wskazał, iż w związku ze zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powstał obowiązek ustalenia w drodze uchwały zasad określających usytuowanie na terenie Gminy Wieluń miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Burmistrz wskazał, iż „wprowadzenie odległości 20 m, od tzw. obiektu chronionego do budynku czy obiektu, w którym znajduje się punkt sprzedaży napojów alkoholowych, z tym, że odległość będzie mierzona od drzwi wejściowych do tzw. obiektu chronionego do drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, jest zastrzeżeniem warunków wydania zezwoleń w porównaniu do dotychczasowych zasad. Zmiana ta realizować będzie zapis art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotycząca podejmowania działań mających na celu ograniczenie spożywania napojów alkoholowych. Uchwała nie będzie wywoływać negatywnych skutków gospodarczych. Wprowadza przejrzyste zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Nie przewiduje się wywoływania negatywnych następstw społecznych, a wszystkie potencjalne zagrożenia są i będą redukowane administracyjnie.”

(Dowód: akta kontroli str. 145 - 158)

⁹ Uchwała nr XXVIII/289/05 z dnia 21 kwietnia 2005 r. zmieniona uchwałą nr IV/45/11 z dnia 28 stycznia 2011 r.

¹⁰ Ilość punktów obowiązująca od 28 stycznia 2011 r.

¹¹ Projekt przyjęty uchwałą z dnia 22 sierpnia 2018 r. nr LVII/560/18

Wojewoda Łódzki, w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego¹², stwierdził nieważność uchwały Nr LVII/560/18 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania, na terenie Gminy Wieluń, miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wojewoda stwierdził m.in., iż uchwała jest niezgodna z prawem w sposób istotny a przyjęta odległość 20 m miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczenia spożywania alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Wojewoda zwrócił również uwagę na sposób pomiaru tej odległości, zgodnie z którym pomiaru tego dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż osi ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych obiektu chronionego do drzwi wejściowych punktu sprzedającego alkohol. Odległość 20 m pozwala zatem na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub niemal naprzeciwko okien szkoły lub przedszkola, po drugiej stronie drogi lub ulicy, czy też na tyłach budynku obiektu „chronionego”. Trzeba bowiem mieć tutaj na uwadze szerokość „obiektów chronionych”. W praktyce może być tak, że miejsce sprzedaży alkoholu będzie się mieściło w granicy z przedszkolem, czy innym tego typu obiektem.

(Dowód: akta kontroli str. 145 -158)

Na skutek stwierdzenia przez Wojewodę Łódzkiego nieważności uchwały przyjętej przez Radę Miejską w dniu 22 sierpnia 2018 r. Burmistrz w dniu 25 września 2018 r. ponownie przedstawił Radzie Miejskiej projekt uchwały¹³ w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W dniu 31 października 2018 r. Wojewoda Łódzki wydał Rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym ponownie stwierdził nieważność uchwały Nr LVIII/579/2018 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 25 września 2018 r., w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Wieluń miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda Łódzki wskazał m.in., iż ww. uchwała praktycznie nie różni się od uchwały Nr LVII/560/18 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Wieluń miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, której nieważność stwierdził Wojewoda Łódzki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27 września 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 145 - 158)

W dniu 21 grudnia 2018 r. Burmistrz przedstawił Radzie Miejskiej kolejny projekt uchwały¹⁴ w sprawie jak wyżej. W projekcie uchwały w: § 1 ustalono iż punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie może być usytuowany w odległości mniejszej niż 50 m od: szkół, przedszkoli, obiektów sportowych, w tym basenów, domów dziecka oraz matki i dziecka, placów zabaw; § 2 określono sposób pomiaru ww. odległości 50 m¹⁵; § 3 wskazano, iż ograniczenia przewidziane w § 1, w związku z § 2 nie dotyczą istniejących punktów sprzedaży alkoholu, które uzyskały pozytywną opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; § 4 dopuszczono możliwość wydania zezwoleń okresowych poza lokalem w ogródkach piwnych o powierzchni do 250 m²; § 5 określono uprawnienia dla Burmistrza do wydania jednorazowego zezwolenia bez uwzględnienia zachowania odległości 50 m od obiektów chronionych.

¹² Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 27 września 2018 r. syg. PNIK-I.4131.726.2018

¹³ Projekt przyjęty uchwałą z dnia 25 września 2018 r nr LVIII/579/18

¹⁴ Projekt przyjęty uchwałą z dnia 21 grudnia 2018 r. nr III/39/18

¹⁵ Odległość mierzona jest wzdłuż osi najkrótszego ciągu komunikacyjnego rozumianego jako najkrótszy z możliwych dystans jaki należy pokonać, od najbliższego ogólnodostępnego wejścia/wyjścia z punktu sprzedaży napojów alkoholowych do wejścia/wyjścia do obiektu chronionego, bez napotykania przeszkód i narażania się na naruszanie prawa.

Powyższa uchwała została zaskarżona przez Prokuratora Rejonowego w Wieluniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem¹⁶ z dnia 11 lutego 2020 r. stwierdził nieważność § 3, § 4 i § 5 ww. uchwały. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał m.in. iż ww. uchwała nie stanowi należytego ograniczenia dostępności do alkoholu zwłaszcza dla osób małoletnich, nie stwarza także warunków motywujących do powstrzymania się od jego spożycia i nie realizuje ona celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W kwietniu 2020 r. Burmistrz wniósł Skargę Kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego do ww. wyroku. Do dnia zakończenia przez NIK kontroli, NSA nie dokonał rozstrzygnięcia ww. skargi.

(Dowód: akta kontroli str. 534)

5. Burmistrz nie skorzystał z możliwości opracowania i przedstawienia Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.). Nie występował również 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. 285 - 293)

Burmistrz Wielunia wyjaśnił, iż od 9 marca 2018 r. ustawodawca nałożył nowe obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego o dwojakim charakterze, fakultatywnym i obligatoryjnym. Obligatoryjnie wymagane przez ustawodawcę projekty uchwał podjęto, tj. uchwałę w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, uchwałę o odstępstwach od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Wieluń oraz uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń. Wszystkie projekty zostały zaopiniowane przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (GKRPA) w Gminie Wieluń oraz przez jednostki pomocnicze Gminy Wieluń. Zostały one również poddane opinii komisji Rady Miejskiej, a następnie podjęte na posiedzeniach Rady Miejskiej w Wieluniu. Uchwała o ograniczeniach w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jest fakultatywna czyli istnieje możliwość ewentualnego podjęcia uchwały w dowolnym momencie. Od czasu rozpoczęcia procedowania powyższych uchwał do dziś nie pojawiły się postulaty dotyczące potrzeby wprowadzenia tej uchwały ze strony organizacji społecznych, organów porządkowych, radnych Rady Miejskiej czy też GKRPA w Gminie Wieluń. Reasumując ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie precyzuje okresu w jakim Rada Miejska może podjąć powyższą uchwałę, możliwość ta nadal istnieje i w przypadku pojawienia się takiej uzasadnionej potrzeby, projekt takiej uchwały zostanie przygotowany i przedłożony do zaopiniowania przez stosowne jednostki a następnie zaprezentowany Radzie Miejskiej w Wieluniu.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

6. W okresie od 2015 r. do 31 marca 2020 r. udzielono łącznie 234 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W 2015 r. udzielono 66 takich zezwoleń, a w latach następnych odpowiednio: 46, 61, 8, 43 i do 31 marca 2020 r. 10 zezwoleń. W ww. okresie nie odrzucono żadnego wniosku o udzielenie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, a cofnięcie zezwoleń było związane z likwidacją punktów sprzedaży alkoholu.

¹⁶ Sygn. Akt III SA/Łd 1013/19

(Dowód: akta kontroli str. 243 - 254)

7. W okresie od 9 marca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ilość wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wraz z obowiązującymi zezwoleniami, nie przewyższała maksymalnej ilości zezwoleń określonej przez Radę Gminy.

(Dowód: akta kontroli str.243 - 254)

8. W 2015 r. ilość obowiązujących ogółem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła 326 a w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 318, 321, 317, 316 i w 2020 r. - wg stanu na 31 marca - było aktualnych 313 zezwoleń.

W 2015 r. ilość obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła 71 i w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 70, 68, 69, 68 i w 2020 r. wg stanu na 31 marca było aktualnych 68 zezwoleń.

Ilość obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła w 2015 r. 255 a w latach następnych kształtowała się odpowiednio: 248, 253, 248, 248 i w 2020 r. wg stanu na 31 marca było aktualnych 245 zezwoleń.

(Dowód: akta kontroli str. 243 - 254)

Liczba punktów sprzedaży ogółem w 2015 r. wynosiła 127 a w latach następnych ulegała zmniejszeniu i kształtowała się następująco: 125, 125, 124, 123 i wg stanu na 31 marca 2020 r. wynosiła 122 punkty. 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: 34, 35, 33, 34, 33, 33. Natomiast ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży we wskazanym ww. okresie wynosiły odpowiedni: 93, 90, 92, 90, 90 i 89.

Udział punktów sprzedaży, w których sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży w 2015 r. wynosił 72,0% wszystkich punktów sprzedaży i w latach następnych następowały niewielkie zmiany by w 2020 r. udział ten wynosił 73,0 %. Struktura sprzedaży napojów alkoholowych, uwzględniająca podział punktów sprzedaży na te, w których sprzedany alkohol można spożyć w miejscu sprzedaży i na punkty w których sprzedany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży, w okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie.

(Dowód: akta kontroli str. 243 - 254)

9. W 2015 r. Gmina liczyła 32.715 osób¹⁷ i w latach następnych do 31 marca 2020 r. następował systematyczny spadek. Liczba mieszkańców w kolejnych latach kształtowała się odpowiednio: 32.472 osoby, 32.212 osób, 32.013 osób, 31.756 osób i w 2020 r. 31.678 osób.

W 2015 liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła średnio 258 osób, w tym na punkt sprzedaży, w którym sprzedawany alkohol był przeznaczony do spożycia w miejscu sprzedaży 962 osoby, a na punkt w którym sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia poza miejscem sprzedaży 352 osoby. Wg stanu na 31 marca 2020 r. liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła średnio 260 osób, w tym na punkt sprzedaży, w którym sprzedawany alkohol przeznaczony był do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła 960 osób, a na

¹⁷ Ilość mieszkańców podano wg stanu na 31 grudnia danego roku i wg stanu na dzień 31 marca 2020 r.

punkt w którym sprzedawany alkohol był przeznaczony do spożycia poza miejscem sprzedaży 356 osób.

(Dowód: akta kontroli str. 243 - 254)

10. Limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalony został przez Radę Miasta uchwałą Nr LVII/559/18 z dnia 22 sierpnia 2018 r. (pkt 4 niniejszego wystąpienia)

Wykorzystanie obowiązujących limitów ulegało zmniejszeniu w okresie 2018-2020. Liczba wykorzystywanych zezwoleń ogółem zmniejszyła się z 317 (72,0% limitu) do 313 (71,1 % limitu), przy czym liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zmniejszyła się z 248 (75,2 % limitu) do 245 (74,2% limitu), a liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży z 69 (62,7 % limitu) do 68 61,8 % limitu). Organ wykonawczy nie podejmował inicjatyw legislacyjnych mających na celu urealnienie przyjętych maksymalnych ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 31 – 126, 243 - 254)

Wartość sprzedaży napojów alkoholowych¹⁸ ogółem w 2015 r. wynosiła 36.541,1 tys. zł. W latach następnych wartość ta zwiększała się (poza rokiem 2016) i wynosiła odpowiednio: 35.063,4 tys. zł, 36.303,6 tys. zł, 38.225,9 tys. zł a w 2019 r. 40.617,3 tys. zł.

Wartość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła w 2015 r. 34.468,6 tys. zł a w latach następnych wzrastała i kształtowała się odpowiednio: 33.535,3 tys. zł, 34.522,3 tys. zł, 36.499,4 tys. zł, 2019 r. 36.652,2 tys. zł.

Roczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła w 2015 r. 2.072,5 tys. zł i w latach następnych wynosiła odpowiednio: 1.531,1 tys. zł, 1.781,4 tys. zł, 1.726,6 tys. zł i w 2019 r. 1.965,0 tys. zł. Największy udział w wartości sprzedaży ogółem napojów alkoholowych miała sprzedaż alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży. Wskaźnik ten wynosił odpowiednio w kolejnych analizowanych latach: 94,3%, 95,6%, 95,1%, 95,5%, i 95,2%.

Uwzględniając zawartość alkoholu, udział wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w wartości sprzedaży ogółem wynosił: w 2015 r. dla napojów alkoholowych o zawartości: do 4,5% alkoholu oraz piwa - 39,9%; o zawartości alkoholu od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa) - 8,6%; powyżej 18% zawartości alkoholu - 45,8%. Udziały te w 2019 r. wynosiły dla napojów: o zawartości alkoholu do 4,5% - 37,9%, o zawartości od 4,5% do 18% - 9,8% i powyżej 18% - 47,4%.

Decydujący wpływ na wartość sprzedaży alkoholu miała sprzedaż w napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i dotyczyła napojów o zawartości alkoholu powyżej 18% (udział w 2019 r. wynosił 47,4%) oraz o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa (udział w 2019 r. wynosił 37,9%). Łączny udział tych dwóch rodzajów napojów alkoholowych w sprzedaży ogółem w 2019 r. wynosił 85,4% wartości sprzedaży.

Przy wzroście wartości sprzedaży napojów alkoholowych i malejącej liczbie mieszkańców, wartość sprzedaży napojów alkoholowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększała się w latach 2017 - 2019 r., odpowiednio o: 4,4 p.p., 5,9 p.p. i 7,1 p.p.

(Dowód: akta kontroli str. 243 - 254)

¹⁸ Wg oświadczeń przedsiębiorców składanych w Urzędzie Miasta do 31 grudnia danego roku.

11. W opracowanym przez Burmistrza projekcie uchwały, który przyjęto uchwałą Rady Miejskiej nr XXVIII/289/05 z 21 kwietnia 2005 r., określono maksymalną liczbę 120 punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W projekcie uchwały z 18 stycznia 2011 r., który został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr IV/45/11¹⁹, określono dla Gminy Wieluń maksymalną ilość 140 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza i w miejscu sprzedaży. W projekcie uchwały z 22 sierpnia 2018 r., który przyjęto uchwałą Rady Miejskiej nr LVII/559/18, ustalono, iż maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosi 110 zezwoleń²⁰, a w przypadku spożycia poza miejscem sprzedaży 330 zezwoleń²¹, co łącznie stanowiło 440 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str32 – 126, 534)

12. UM w Wieluniu nie prowadził rejestru(ewidencji) wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w formie jednego dokumentu zawierającego wszystkie niezbędne dla celów informacyjnych i kontrolnych informacje dotyczące wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Urząd Gminy posiadał przetworzone (w postaci wydruków komputerowych) informacje niezbędne dla celów ewidencyjnych i kontrolnych w zakresie wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 194 – 242, 294 – 300))

Burmistrz wyjaśnił m.in. iż wzór rejestru (...) nie jest usankcjonowany żadną normą prawną, więc jest prowadzony w Urzędzie Miejskim w Wieluniu w sposób zwyczajowo przyjęty już od 2005 r. Umieszczenie w strukturze organizacyjnej urzędu komórki prowadzącej sprawę alkoholowe wielokrotnie się zmieniało, nie miało to jednak wpływu na kształt rejestru. W okresie od 2017 do 2020 roku rejestr zezwoleń, oprócz papierowego rejestru jest prowadzony również w sposób elektroniczny, który umożliwia podsumowanie w każdej chwili ilości aktualnie obowiązujących zezwoleń w dowolnej kategorii, na tej podstawie każdorazowo przed wydaniem zezwolenia jest sprawdzana ilość zezwoleń w danej kategorii. Ponadto rejestr komputerowy czuwa nad przestrzeganiem limitów w sposób stały (limity są ustawione liczbowo na sztywno), więc nie ma możliwości technicznej wprowadzenia zezwoleń w ilości przekraczającej limit do rejestru.

(Dowód: akta kontroli str. 294 – 300)

13. W sporządzanych przez Urząd sprawozdaniach PARPA-G1 wystąpiła niespójność w zakresie ilości obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wg stanów na dzień 31 grudnia lat 2017 - 2019.

(Dowód: akta kontroli str. 294 – 300)

¹⁹ Zmieniającą uchwałę nr XXVIII/289/05

²⁰ Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży: 50 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo; 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu

²¹ Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa; 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu

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 Wieluń w latach 2019 - 2020 nie zamieszczono zapisów mogących stanowić podstawę ustalenia przez Gminę, maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych o czym stanowił art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²².

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

Burmistrz wyjaśnił, iż „w Gminie Wieluń przyjęto Uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń. Projekty uchwały zostały zaopiniowane pozytywnie przez GKRPA w Gminie Wieluń. Stosowny zapis dotyczący tej kwestii zostanie uwzględniony przy konstrukcji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2021”.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

NIK wskazuje, że brak odniesienia się w projektach programów do kwestii zmniejszania dostępności alkoholu, np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, naruszało przepis art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

2. W projektach Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obowiązujących na obszarze Gminy Wieluń w latach 2017 - 2018 nie wywiązano się z obowiązku określenia 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 alkoholizmowi²³.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

Burmistrz wyjaśnił, iż „Obowiązek ograniczenia dostępności napojów alkoholowych jest wtedy, kiedy pojawia się problem. W Gminie Wieluń w latach 2017-2020 taki problem nie zaistniał. Jesteśmy średnią gminą, nie odwiedza nas zbyt wielu turystów, brak jest nocnych klubów i lokali, gdzie spotykałaby się młodzież i w sposób rażący zagrażała bezpieczeństwu mieszkańców naszej gminy. Wszystkie problematyczne sprawy i zdarzenia związane z dystrybucją napojów alkoholowych rozwiązywane są indywidualnie przy współpracy GKRPA, UM, Straży Miejskiej oraz KPP. Również Zespół ds. Kontroli podczas wykonywania czynności kontrolnych sprawdza czy nie dochodzi do łamania przepisów prawa, sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw. Zespół Kontrolny we wszystkich kontrolowanych jednostkach poucza sprzedawców bądź właścicieli punktów sprzedaży alkoholu o konsekwencjach nieprzestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń. Stosowne zapisy dotyczące obowiązku ograniczenia dostępności napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń zostaną ujęte przy konstruowaniu gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2021”.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

²² W brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

²³ W brzmieniu obowiązującym przed dniem 9 marca 2010 r.

NIK wskazuje, iż zidentyfikowanie problemów związanych ze spożyciem alkoholu na terenie Gminy Wieluń należy do obowiązków ustawowych Gminy. Brak określenia w projektach programów potrzeb gminy w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, było niezgodne z dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

3. Projekty Gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obowiązujące na obszarze Gminy Wieluń w latach 2017 - 2020 nie zawierały zapisów dotyczących działań Gminy w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu oraz zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie produkcji, dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych. Obowiązek uwzględnienia w miejskich programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu, 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. 534)

Burmistrz Wielunia wyjaśnił, iż „w Narodowym Programie Zdrowia zostało określonych sześć celów operacyjnych, wyselekcjonowanych ze względu na ich wpływ na zdrowie człowieka. Jednym z nich jest „profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi”. W gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w Gminie Wieluń w latach 2017-2020 zawarte są zadania ściśle związane z zadaniami umieszczonymi w wykazie zadań służących realizacji powyższego celu operacyjnego.

(Dowód: akta kontroli str. 285 - 293)

NIK wskazuje, iż nie kwestionuje realizacji przez Gminę Wieluń 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 ww. projektach Gminnych programów i tym samym programy te nie zawierały żadnych postanowień regulacyjnych w tym przedmiocie. Zadania z zakresu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie spożywania napojów alkoholowych były realizowane przez Straż Miejską w ramach swoich obowiązków służbowych. Natomiast zadanie zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu nie było realizowane.

4. Burmistrz, przygotowując projekty uchwał ustalające maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających

do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Burmistrz, w uzasadnieniu do projektu Uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń, w sposób nierzetelny uzasadnił propozycję maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W ww. dokumencie nie wskazano w jaki sposób określono ilość przedstawionych w projekcie uchwały zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W uzasadnieniu uchwały podano m.in., iż w związku ze zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powstał obowiązek ustalenia w drodze uchwały maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz, że dotychczasowe uchwały Rady Miejskiej zachowują moc obowiązującą do dnia wejścia w życie nowych uchwał Rady Miejskiej, jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia 9 marca 2018 r. (dzień wejścia w życie nowych przepisów ww. ustawy). Wskazano również, iż projekt uchwały jest zgodny z zapisami Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W projekcie uchwały określono liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia:

a) poza miejscem sprzedaży w ilości:

- 1) 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa,
- 2) 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa),
- 3) 110 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu

b) w miejscu sprzedaży:

- 1) 50 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo,
- 2) 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa),
- 3) 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 32 – 126)

Naczelnik wyjaśnił, iż istnieje zgodność projektu uchwały z zapisami Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która polega na tym, iż projekt uchwały Rady Miejskiej uwzględnił wytyczne zawarte w postanowieniach Programów, gdyż w wyniku jego uchwalenia doszło do znacznego ograniczenia dostępności alkoholu, poprzez uchwalenie limitu dotyczącego sprzedaży alkoholu do 4,5% zawartości alkoholu, który wcześniej nie był limitowany.

(Dowód: akta kontroli str. 127 - 132)

NIK wskazuje, iż przyczyną zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i w konsekwencji wydania przez Radę Miejską w Wieluniu uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczb zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jak to zostało określone w uzasadnieniu do Projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw, było „uregulowanie na poziomie ustawowym zagadnień, które umożliwią gminom sprawniejsze realizowanie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tj. ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Bowiem, im łatwiejszy dostęp do alkoholu tym wzrasta ogólne spożycie w populacji, co w efekcie przekłada się na zwiększone

problemy alkoholowe". Powyższa przyczyna nie została wskazana ani też omówiona w uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Miejskiej, w którym ograniczono się jedynie do ogólnikowego wskazania, że konieczność zmiany przepisów miejscowych wynika ze zmiany przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Z uzasadnienia do projektu uchwały nie wynika przy tym w jaki sposób ustalono przyjętą w projekcie uchwały maksymalną liczbę zezwoleń. Zamieszczony w tym projekcie zapis, o treści: „projekt uchwały jest zgodny z zapisami Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych” wskazuje, iż liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest zgodna z liczbą zezwoleń określoną w Gminnym Programie Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych nie zawarto żadnych wytycznych dotyczących podjęcia działań zmierzających do ograniczenia dostępności alkoholu, co więcej w Programie Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2018 i w programach na lata od 2019 r. do 2020 r. nie określono ilości tych zezwoleń.

5. Sprawozdania PARPA-G1 za okres od 2017 r. do 2019 r. sporządzone zostały w sposób nierzetelny. Wystąpiły rozbieżności w zakresie ilości obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku kalendarzowego, tj. stan ilości zezwoleń na początek danego roku, po uwzględnieniu zmian w ilości zezwoleń, który nastąpił w danym roku kalendarzowym, był niezgodny ze stanem podanym na koniec danego roku.
 - 1) w 2017 r. stan na początek roku wynosił 337 zezwoleń. W 2017 r. wydano 60 zezwoleń i cofnięto 63 zezwolenia. W związku z powyższym stan zezwoleń na dzień 31.12.2017 r. powinien wynieść 334 zezwolenia. Tymczasem w sprawozdaniu PARPA-G1 podano 315 zezwoleń na dzień 31.12.2017 r.
 - 2) w 2018 r., gdzie wg zaprezentowanego powyżej sposobu wyliczenia stanu zezwoleń powinien wynosić 322 (stan na początek roku 334, 12 wydanych zezwoleń i 24 cofnięte zezwolenia). Tymczasem w sprawozdaniu PARPA-G1 podano 287 zezwoleń,
 - 3) w 2019 r. powinno być 368 (wydano 46), a w sprawozdaniu PARPA-G1 wykazano 313 zezwoleń.

Burmistrz Wielunia wyjaśnił, iż: „Wypełnienie części sprawozdania PARPA-G1 odbywa się w trakcie bieżącej obsługi klientów, następnie przekazywane jest sekretarzowi Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w związku z powyższym wykazane różnice wynikają z oczywistych błędów w obliczeniach matematycznych”.

(Dowód: akta kontroli str. 294 – 300, 305 - 392)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd 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 (do 8 marca 2018 r.) oraz liczby zezwoleń na sprzedaż napojów i zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (po 8 marca 2018 r.). Urząd nie określił również 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. Urząd, w uzasadnieniu do projektu Uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń, nierzetelnie uzasadnił proponowane

zmiany. W projekcie zabrakło odwołania do popartych rzetelną analizą argumentów, świadczących o poszukiwaniu optymalnych rozwiązań w tym zakresie.

Burmistrz przedstawił Radzie Miejskiej projekty w sprawie określenia maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przyjęty przez Radę Miejską w Wieluniu projekt uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Wieluń, który przyjęto uchwałą nr LVII/559/18 z dnia 22 sierpnia 2018 r., nie zapewniał zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych.

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 przeprowadzali u przedsiębiorców, w okresie od 2017 r. do 2020 r., kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W 2017 r. przeprowadzono 12 kontroli, w 2018 r. 15 kontroli, w 2019 r. 27 kontroli i w 2020 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) 5 kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278)

2. W toku kontroli NIK, 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.

Jak wyjaśnił Burmistrz Wielunia, wyboru punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w celu przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z udzielonych im zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, dokonuje Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Wieluń. Członkowie Zespołu do spraw kontroli GKRPA w Gminie Wieluń dokonują analizy dotychczas przeprowadzonych kontroli i planują kontrole w punktach, które nie były jeszcze kontrolowane, bądź były kontrolowane w latach odległych, bądź na które mogłyby wpłynąć ewentualne skargi od mieszkańców lub informacje z policji o podejrzeniu naruszenia zasad i warunków prowadzenia sprzedaży. Nie ma opracowanych w tym zakresie pisemnych procedur.

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.

(Dowód: akta kontroli str. 301 - 304)

3. Przed podjęciem kontroli przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przedsiębiorcy każdorazowo byli informowani o zamiarze przeprowadzenia przez komisję, kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 534)

4. Zakres sprawdzenia przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przestrzegania zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych podczas przeprowadzonych kontroli dotyczył:

- w 2017 r. i 2018 r. sprawdzenia: numeru zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i ważności zezwolenia, tytułu prawnego do lokalu, potwierdzenia dokonania opłaty za korzystanie z zezwoleń, umieszczenia informacji (wywieszek) zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- w 2019 r. sprawdzenia:
 - warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (posiadanie zezwolenia na sprzedaż/na sprzedaż i podawania napojów alkoholowych, tytuł prawny do lokalu, potwierdzenie dokonania opłaty za korzystanie z zezwoleń),
 - zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (przestrzeganie zakazu sprzedaży 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),
 - informacji dla klientów (o szkodliwości spożywania alkoholu (obowiązkowe), zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim, zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym).

Podczas kontroli nie udokumentowano objęcia sprawdzeniem wszystkich zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Powyższe mogło ograniczać Burmistrzowi możliwości reagowanie na sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach w kontrolowanym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278)

5. W wyniku przeprowadzenia oględzin wybranych okolic miejsc, w których znajdowało się 20 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, za wyjątkiem symboli graficznych odnoszących się do dwóch producentów określonych marek piwa, nie stwierdzono innych przypadków eksponowania w ww. 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. 279 - 284)

Jak wyjaśnił Burmistrz, na obszarze Gminy Wieluń od 2017 r. do dnia 30 lipca 2020 r. nie stwierdzono złamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, złamania zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim lub nietrzeźwym, sprzedaży napojów alkoholowych pod zastaw lub na kredyt. W celu zapewnienia przestrzegania prawa na obszarze Gminy, w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych dokonywane są kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Burmistrz wyjaśnił, iż nie wdrożono żadnych dodatkowych rozwiązań zapewniających analizę ewentualnych treści reklamowych promocyjnych napojów alkoholowych, które mogłyby się pojawić np. w witrynach sklepowych, na wszelkich nośnikach reklamowych, czy na stronach internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 301 - 304)

7. Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdziła, w dziesięciu punktach sprzedaży napojów

alkoholowych brak było informacji o tym iż alkohol szkodzi zdrowiu. Komisja zaleciła zamieszczenie takich informacji w tych punktach sprzedaży.

Jednak Burmistrz nie podjął czynności w celu cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z brakiem ww. informacji. Burmistrz nie podjął również działań w celu zastosowania - w stosunku do przedsiębiorców u których stwierdzono nieprawidłowości - przepisów art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w myśl którego nieuwidocznienie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu jest karane grzywną.

Nie dokonywano weryfikacji, czy podawane przez przedsiębiorców w oświadczeniach wartości sprzedaży napojów alkoholowych były zgodne ze stanem faktycznym. Niedokonywanie weryfikacji składanych oświadczeń o wielkości rocznej sprzedaży świadczy o nierzetelnej realizacji zadań przez Burmistrza, ponieważ nieprawdziwe oświadczenia skutkują cofnięciem zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278, 302 - 304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. W trakcie przeprowadzania w latach 2017-2018 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych u przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie weryfikowano przestrzegania przez tych przedsiębiorców wszystkich zasad i warunków korzystania z zezwoleń określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym zgodności wykazywanych przez przedsiębiorców w oświadczeniach wartości sprzedaży napojów alkoholowych ze stanem faktycznym (np. z dokumentami księgowymi).

Sprawdzenie przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków, sprowadzało się, zgodnie z zapisami protokołów z kontroli²⁴, do sprawdzenia: numeru zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i ważności zezwolenia, tytułu prawnego do lokalu, dokonania opłaty za korzystanie z zezwoleń, umieszczenia informacji (wywieszek) zgodnych z art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Natomiast w protokołach kontroli przeprowadzonych w tym samym zakresie w 2019 r. udokumentowano sprawdzenie:

- warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (posiadanie zezwolenia na sprzedaż/na sprzedaż i podawania napojów alkoholowych, tytuł prawny do lokalu, potwierdzenie dokonania opłaty za korzystanie z zezwoleń),
- zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (przestrzeganie zakazu sprzedaży 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),
- informacji dla klientów (szkodliwość spożywania alkoholu (obowiązkowe), zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim, zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym).

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278)

NIK wskazuje, iż konstrukcja formularza Protokół z kontroli ograniczała jej zakres poprzez dokładne wskazanie, co zostanie poddane sprawdzeniu. Członkowie Komisji korzystając z formularza Protokołu z kontroli potwierdzili (udokumentowali) sprawdzenie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, poprzez sprawdzenie stanów

²⁴ Protokół Kontroli Punktu Sprzedaży Napojów Alkoholowych (dalej: Protokół z kontroli),

faktycznych w zakresie wymienionym w Protokole z kontroli odnoszącym się do tego co ma zostać sprawdzone, czyli potwierdzili (udokumentowali) sprawdzenie zasad i warunków w węższym zakresie. W związku z powyższym nie sprawdzono czy podawane przez przedsiębiorców w oświadczeniach wartości sprzedaży napojów alkoholowych są zgodne ze stanem faktycznym poprzez weryfikację otrzymanych informacji z dokumentami wynikającymi z ksiąg rachunkowych, nie dokonano sprawdzenia zaopatrywania się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, nie dokonano sprawdzenia popełnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, nie sprawdzono czy wydano orzeczenie, wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.

Burmistrz Wielunia wyjaśnił, iż w trakcie kontroli członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Wieluń dokonali sprawdzenia wszystkich warunków i zasad korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo, że nie wszystkie informacje były ujęte w protokołach wprost. Zapis „brak uwag” świadczyło zgodności z przepisami prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 301 - 304)

NIK stwierdziła, iż informacje zawarte w Protokołach z kontroli nie potwierdzają, iż kontrole obejmowały swym zakresem sprawdzenie wszystkich warunków i zasad korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ramach prowadzonych kontroli nie dokonywano zatem sprawdzenia przestrzegania przez przedsiębiorców wszystkich warunków i zasad określonych w ustawie o wychowaniu trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

2. Burmistrz, wbrew obowiązкови określönemu w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, pomimo nieprzestrzegania przez przedsiębiorców przewidzianego w art. 13 ust. 2 ww. ustawy obowiązku zamieszczenia informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, nie wszczął w stosunku do tych przedsiębiorców postępowań administracyjnych w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych oraz nie wywiązał się z obowiązku zawiadomienia właściwych organów o naruszeniach przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, co było niezgodne z art. 45 pkt 2 tej ustawy.

Z ustaleń poczynionych w wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych u przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynikało, iż w szeregu przypadkach w punktach sprzedaży napojów alkoholowych nie zostały zamieszczone informacje o tym, iż alkohol szkodzi zdrowiu.

- a) Nr upoważnienia 2/2017 z 26.05.2017 r., kontrola przeprowadzona w sklepie spożywczym, stwierdzono „brak wywieszek: „Alkohol szkodzi zdrowiu”, „Młodzieży do lat 18 i osobom nieletnim alkoholu nie sprzedajemy”. Zalecenia: Właściciel zobowiązał się do zakupu i umieszczenia w widocznym miejscu ww. wywieszek.”

- b) Nr upoważnienia 3/2017 z 25.10.2017 r., kontrola przeprowadzona w sklepie na stacji paliw, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Zalecono zakup wywieszki "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.
- c) Nr upoważnienia 3/2017 z 25.10.2017 r., kontrola przeprowadzona w supermarkecie w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Zalecono zakup wywieszki "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.
- d) Nr upoważnienia 2/2018 z 30.05.2018 r., kontrola przeprowadzona w pizzerii, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Uzupełnić wywieszki "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.
- e) Nr upoważnienia 2/2018 z 30.05.2018 r., kontrola przeprowadzona w sklepie spożywczym, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Uzupełnienie wywieszek "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.
- f) Nr upoważnienia 3/2018 z 29.08.2018 r., kontrola przeprowadzona w sklepie monopolowym, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Wywieszki umieścić w widocznym miejscu, uzupełnić wywieszkę "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.
- g) Nr upoważnienia 2/2019 z 06.02.2019 r., w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Uzupełnienie wywieszek informujących o szkodliwości spożywania alkoholu oraz wywieszenie informacji o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim*”.
- h) Nr upoważnienia 6/2019 z 06.02.2019 r., kontrola przeprowadzona w restauracji, w protokole zapisano m.in.: „*Informacje dla klienta: brak informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim, o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym. Właściciel wyjaśnił, iż zapomniał o kontroli - nie jest przygotowany, nie posiada książki kontroli. nie posiada w miejscu sprzedaży zezwolenia na sprzedaż alkoholu, nie przedstawił potwierdzenia dokonania opłaty za korzystanie z zezwolenia. Uwagi i zalecenia: uzupełnić wywieszki informacyjne dla klientów.*”
- i) Nr upoważnienia 15/09.09.2019 r., kontrola przeprowadzona w sklepie, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Zaleca się zakup wywieszki informacyjnej o szkodliwości alkoholu w przeciągu tygodnia od daty kontroli*”.
- j) Nr upoważnienia 22/2019 z 25.11.2019 r., kontrola przeprowadzona w sklepie spożywczo-przemysłowym, w protokole nie zawarto stwierdzenia o istnieniu nieprawidłowości ale wydano zalecenie: „*Polecono wywieszenie tabliczki informacyjnej dla klientów o szkodliwości alkoholu "Alkohol szkodzi zdrowiu"*”.

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278)

Burmistrz Wielunia wyjaśnił, iż „Zespół ds. Kontroli GKRPA w Gminie Wieluń w trakcie przeprowadzonych kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych wymienionych w podpunktach a - j stwierdził brak uwidocznionej informacji o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych i zalecił zakup oraz umieszczenie w widocznym miejscu tabliczek/wywieszek informujących o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych. Zespół kontrolujący nie uznał braku informacji o szkodliwości spożywania alkoholu za okoliczność uzasadniającą wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wszyscy przedsiębiorcy zastosowali się do zaleceń, co członkowie Komisji stwierdzili podczas późniejszych pobytów w ww. punktach sprzedaży. Naruszenie art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez nieumieszczenie informacji o szkodliwości podawania alkoholu, jest uchybieniem ustawy, nie oznacza to jednak, że naruszenie tego nakazu prowadzi automatycznie „do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy”. Zauważyć

bowiem należy, iż w tym ostatnim przepisie jest mowa o „nieprzestrzeganiu określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych”, a więc do takiego cofnięcia zezwolenia niezbędne byłoby wykazanie, iż powyższe pozostawało w związku z warunkami sprzedaży napojów alkoholowych (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 30 maja 2017 r. III SA/Łd 243/17). Reasumując, wszczynanie postępowania z urzędu w takiej sytuacji byłoby karą niewspółmierną do przewinienia, tym bardziej, że uchybienie zostało niezwłocznie naprawione.

(Dowód: akta kontroli str. 294 - 300)

Zdaniem NIK Burmistrz Wielunia był zobligowany do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku ze stwierdzonym stanem faktycznym i prawnym na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 2 i art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Prawdopodobnie ww. wniosków potwierdza przy tym treść przywoływanego w wyjaśnieniach wyroku WSA w Łodzi, w którym Sąd wskazał jedynie, iż dla cofnięcia zezwolenia, w wypadku naruszenia przez przedsiębiorcę obowiązku określonego w art. 13 ust. 2 ustawy, niezbędne jest wykazanie, iż powyższe pozostawało w związku z warunkami sprzedaży napojów alkoholowych. Ww. stanowiło wytyczną dla organu administracji, w jakim kierunku winno być prowadzone postępowanie administracyjne w stosunku do danego przedsiębiorcy i w żadnej mierze nie przesądzało o zasadności decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia. Należy przy tym wskazać, iż sformułowana nieprawidłowość dotyczy jedynie zaniechania polegającego na niewszczęciu przez Burmistrza postępowania administracyjnego, pomimo stwierdzenia uchybień, które uzasadniały wszczęcie takiego postępowania. W ramach powyższego nie podlegały ocenie kwestie merytoryczne, tj. jakie ustalenia winien poczynić organ, na jakich oprzeć się dowodach i jaką decyzję (o jakiej treści) wydać po przeprowadzeniu tego postępowania.

3. 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.

(Dowód: akta kontroli str. 294 - 300)

Burmistrz wyjaśnił, iż nie opracowano pisemnych procedur w zakresie wyboru punktów sprzedaży napojów alkoholowych w celu przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania przez przedsiębiorców z udzielonych im zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Burmistrz wyjaśnił również, iż z przepisów prawa nie wynika obowiązek posiadania pisemnych procedur odnoszących się do zasad działania i trybu pracy gminnych komisji.

(Dowód: akta kontroli str. 294 - 300)

4. Burmistrz nie zapewnił rzetelnego dokumentowania przebiegu kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ponieważ nie udokumentowano sprawdzenia m.in. zaopatrywania się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych; sprawdzenie popełnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie; orzeczenie, wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo

wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.

(Dowód: akta kontroli str. 255 - 278, 302 - 304)

Burmistrz wyjaśnił, iż w trakcie kontroli członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Wieluń dokonywali sprawdzenia wszystkich warunków i zasad korzystania przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo, że nie wszystkie informacje były ujęte w protokołach wprost. Zapis „brak uwag” świadczył o zgodności z przepisami prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 302 - 304)

OCENA CZĄSTKOWA

Upoważnieni przez Burmistrza członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na podstawie otrzymanych upoważnień oraz po wcześniejszym zawiadomieniu przedsiębiorcy, przeprowadzali kontrolę zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przeprowadzone czynności kontrolne nie obejmowały jednak swym zakresem, sprawdzenia przestrzegania wszystkich zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Pomimo stwierdzenia, podczas przeprowadzanych kontroli, iż w dziesięciu punktach sprzedaży napojów alkoholowych nie zamieszczono informacji o tym, iż spożywanie alkoholu szkodzi zdrowiu, Burmistrz nie wszczął postępowań administracyjnych w przedmiocie cofnięcia zezwoleń w tych przypadkach, nie podjął również działań w celu nałożenia grzywny.

IV. 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. Zawarcie w projekcie *Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* informacji określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
 2. Uwzględnienie w projekcie *Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* zadań w celu ograniczenia dostępności do alkoholu oraz określenia mierników stopnia realizacji tych zadań.
 3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań PARPA-G1.
 4. W przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, niezwłoczne stosowanie przewidzianych prawem konsekwencji prawnych.
 5. Przeprowadzanie kontroli u przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obejmujących sprawdzenie wszystkich zasad i warunków korzystania z tych zezwoleń określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym weryfikacja oświadczeń o wielkości sprzedaży.
 6. Zapewnienie prawidłowego typowania podmiotów do kontroli.
 7. Zapewnienie udokumentowania, w protokołach kontroli, faktycznie dokonanego badania, przestrzegania przez przedsiębiorców wszystkich zasad i warunków korzystania z udzielonych zezwoleń 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 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

