

LLO.410.007.04.2020

Krzysztof Kaliński
Burmistrz Łowicza
Urząd Miejski w Łowiczu
Stary Rynek 1
99-400 Łowicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łowiczu, Stary Rynek 1, 99-400 Łowicz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kaliński – Burmistrz Łowicza (w całym okresie objętym kontrolą). (Dowód: akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli), z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015-2016).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Dariusz Krawczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/68/2020 z dnia 14 maja 2020 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)

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

Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Burmistrz Łowicza, w okresie objętym kontrolą NIK, nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu i zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Miasto sporządziło diagnozę problemów i potrzeb związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Zadania w tym zakresie oraz dotyczące integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, określone były w corocznie przygotowywanych przez Burmistrza i uchwalanych przez Radę Miejską w Łowiczu, miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii³. W przygotowanych przez Burmistrza w latach 2017-2020 projektach programów nie uwzględniano jednak zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności alkoholu. W projektach programów na lata 2017 i 2018 nie zamieszczono zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych a w projektach na lata 2019 i 2020, maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych</p> <p>Organ wykonawczy przygotował projekty uchwał określające maksymalną liczbę punktów sprzedaży, a po zmianie ustawy maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.</p> <p>NIK zauważa jednak, że Burmistrz nie skorzystał z możliwości wprowadzenia żadnego z fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu. Nie zostały przedłożone Radzie Miejskiej projekty uchwał dotyczące np. wprowadzenia zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych, czy też czasowego lub stałego ograniczenia sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Mając na uwadze negatywne opinie Policji, organizacji zajmujących się profilaktyką alkoholową oraz mieszkańców, nie przygotowano także projektu stosownej uchwały, wprowadzającej na terenie miasta odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych.</p> <p>W okresie objętym kontrolą Burmistrz w sposób nierzetelny realizował obowiązek kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określony w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2017-2018 przeprowadzono ogółem zaledwie 23 kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W latach 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli) – wbrew istniejącemu obowiązkowi – takich kontroli nie przeprowadzono. Brak kontroli skutkowało tym, że w przestrzeni publicznej, z naruszeniem art. 13¹ ww. ustawy znajdowały się znaki towarowe napojów alkoholowych lub symbole graficzne z nimi związane. W trakcie kontroli NIK Burmistrz podjął działania mające na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, w stwierdzonych przypadkach naruszeń zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych.</p>

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

³ Zwanych dalej „programami”

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

Miasto Łowicz zleciło podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie diagnozy problemów i potrzeb związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Przy opracowaniu dokumentu wykorzystano dane udostępnione m.in. przez Urząd Miasta w Łowiczu, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Policję, Powiatowy Urząd Pracy. Wykorzystano także badania ankietowe zrealizowane w szkołach, wyniki sondy ulicznej z udziałem losowo wybranych mieszkańców Łowicza a także wyniki rozmów ze sprzedawcami napojów alkoholowych. Dane przyjęte do diagnozy obejmowały lata 2011-2013.

Na podstawie dokonanej diagnozy, ustalono w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych cele strategiczne i operacyjne.

Dla osiągnięcia celu strategicznego – działania w zakresie przeciwdziałania problemom uzależnień, przewidziano realizację celów operacyjnych obejmujących w szczególności:

- prowadzenie profilaktyki adresowanej do ogółu osób, w postaci edukacji społecznej mającej na celu promocję zdrowego stylu życia oraz zmniejszenie zasięgu zachowań ryzykownych,
- profilaktykę adresowaną do grup podwyższonego ryzyka, mającą na celu umożliwienie wycofania się z zachowań ryzykownych, w tym m.in.
 - a.) realizację szkolnych programów profilaktycznych i udział w ogólnopolskich kampaniach trzeźwościowych,
 - b.) współpracę z instytucjami realizującymi poradnictwo rodzinne oraz z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi i socjoterapeutycznymi,
 - c.) rozwój różnorodnych form wsparcia środowiskowego dla dzieci i młodzieży z grup podwyższonego ryzyka,
 - d.) tworzenie warunków i możliwości alternatywnych spędzania wolnego czasu w stosunku do spożywania alkoholu i zażywania narkotyków,
- wspieranie możliwości pomocy psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym
- wdrażanie działań edukacyjnych adresowanych do rodziców zwiększających ich kompetencje wychowawcze w zakresie przeciwdziałania zachowaniom ryzykownym a także propagowanie właściwych wzorców rodzicielskich
- egzekwowanie zapisów prawnych dotyczących handlu i spożywania napojów alkoholowych (m.in. sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, spożywania alkoholu w miejscach publicznych)
- zwiększanie skuteczności w walce z osobami zajmującymi się dystrybucją nielegalnych środków odurzających
- monitorowanie lokalnej skali problemów uzależnień

Dla osiągnięcia celu strategicznego mającego za zadanie przygotowanie i wdrożenie kompleksowego programu ograniczającego szkody wynikłe z nadużywania alkoholu i narkotyków, przewidziano cele operacyjne obejmujące:

- profilaktykę adresowaną do grup wysokiego ryzyka mającą na celu przeciwdziałanie pogłębianiu się procesu chorobowego i degradacji

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- psychospołecznej oraz umożliwieniu powrotu do normalnego życia w społeczeństwie,
- aktywizację społeczności lokalnej i integrację środowisk lokalnych wokół działań profilaktycznych, ograniczających nadużywanie alkoholu i innych środków odurzających,
 - współpracę z placówkami specjalistycznymi prowadzącymi oddziaływanie psychoterapeutyczne w zakresie terapii uzależnienia od alkoholu i narkotyków oraz współuzależnienia,
 - pomoc w zwiększaniu merytorycznych kompetencji u osób realizujących zadania w zakresie terapii uzależnień,
 - współpracę z Krajowym Biurem ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, instytucjami, organizacjami pozarządowymi służącymi rozwiązywaniu problemów uzależnień
 - podejmowanie w ramach Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych prawnych czynności w kierunku zobowiązania do leczenia odwykowego osób uzależnionych od alkoholu i powodujących określone dysfunkcje społeczne

Jako zakładane efekty realizacji ustalonych celów przyjęto:

- wzrost świadomości społecznej w obszarach problemów uzależnień, przemocy domowej oraz innych zagrożeń społecznych,
- zwiększenie oferty pomocowej w obszarach związanych z rozwiązywaniem problemów społecznych,
- podniesienie jakości oferowanych działań w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i ograniczania zagrożeń społecznych, podniesienie efektywności współpracy pomiędzy instytucjami i osobami działającymi w obszarze problemów uzależnień, przemocy w rodzinie i innych zagrożeń społecznych

(Dowód: akta kontroli str. 5 – płyta CD)

Diagnoza rzetelnie przedstawiała sytuację w zakresie problemów związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. W szczególności prezentowała działania mające na celu edukację w obszarach uzależnień, oferowane działania na rzecz ich przeciwdziałania i rozwiązywania związanych z nimi problemów. W niewielkim zakresie diagnoza zawierała zalecenie działań wpływających na ograniczanie dostępności alkoholu.

Działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu, określane były w corocznie przygotowanych przez Burmistrza i uchwalanych przez Radę Miejską w Łowiczu, miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Stan problemów związanych z alkoholizmem określano z wykorzystaniem diagnozy sporządzonej w 2014 r. oraz bieżących informacji z instytucji działających na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W uchwalonych (na podstawie projektów przedłożonych przez Burmistrza) na lata 2017-2020 programach dla realizacji celu głównego obejmującego „Zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomani, zmniejszenie tych, które aktualnie występują oraz zwiększenie zasobów niezbędnych do radzenia sobie z już występującymi problemami na poziomie lokalnym” wskazano cele operacyjne dotyczące:

- zapobiegania powstawaniu problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomani ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży,
- ograniczenie zjawiska picia alkoholu oraz zażywania narkotyków przez dzieci i młodzież,

- wdrażanie nowych form profilaktyki, kierowanej w szczególności do dzieci, młodzieży i rodziców,
- zwiększanie oddziaływań promujących zdrowy styl życia, wolny od alkoholu i narkotyków.

Dla realizacji ustalonych celów w programach ujęte były zadania, o których mowa w art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Dla określonych działań w ramach poszczególnych zadań, ustalono wskaźniki oraz terminy ich realizacji.

Monitorowanie stanu realizacji programów przewidziano poprzez zbieranie i analizę danych statystycznych i dokumentacji z instytucji działających na terenie miasta, wymianę informacji między tymi instytucjami, analizę sprawozdań z realizowanych programów profilaktycznych i socjoterapeutycznych, a także ocenę realizowanych działań oraz ich modyfikację w przypadku istotnych zmian.

W przedłożonych przez Burmistrza projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2017-2020, nie wskazano działań 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. W programach na lata 2017 i 2018 brak było zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r.), a w programach na lata 2019 i 2020 nie było zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ww. ustawy).

(Dowód: akta kontroli str. 6-76)

W kontrolowanym okresie obowiązywały niżej wymienione uchwały ustalające zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu z wyjątkiem piwa (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) oraz maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza oraz w miejscu sprzedaży.

W kontrolowanym okresie obowiązywały niżej wymienione uchwały:

- Uchwała nr XIII/84/2003 z dnia 28 sierpnia 2003 r. Rady Miejskiej w Łowiczu ustalająca zasady usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie miasta Łowicza.

W przyjętej uchwale ustalono minimalną odległość 50 m usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych od szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, obiektów kultu religijnego, dworców kolejowych i autobusowych, stadionów i obiektów sportowych oraz obiektów wojskowych. Odległość zdefiniowano jako najkrótszą drogę pieszą od wyjścia z punktu sprzedaży do najbliższego wejścia do ww. obiektów.

W uchwale ustalono ponadto jako miejsca spożywania napojów alkoholowych:

- a.) miejsca znajdujące się na ulicach, placach i w parkach, jeżeli miejsca te stanowią integralną część punktów sprzedaży napojów alkoholowych,
- b.) miejsca sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu na imprezach na otwartym powietrzu.

(Dowód: akta kontroli str. 77-79)

- uchwała nr XVIII/155/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. Rady Miejskiej w Łowiczu ustalająca dla Gminy Miasta Łowicza liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży.

Ustalono liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w ilości 80 punktów oraz przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w ilości 40 punktów.

W uzasadnieniu projektu uchwały wskazano, że proponowane ilości punktów sprzedaży wynikały ze zgłaszanego przez przedsiębiorców zapotrzebowania na zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a także dokonanego rozeznania sytuacji w okolicznych miastach. Aspektem brany pod uwagę przy ustalaniu limitów punktów sprzedaży były również wpływy do budżetu gminy z tytułu korzystania z zezwoleń, przeznaczone na finansowanie działań związanych z profilaktyką rozwiązywania problemów alkoholowych i problemów z narkomanią.

(Dowód: akta kontroli str. 89-81)

- uchwała nr LX/421/2018 z dnia 26 lipca 2018 r. Rady Miejskiej w Łowiczu ustalająca maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Miasta Łowicza.

Maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalono następująco:

- a.) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo – w ilości 100 zezwoleń,
- b.) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – w ilości 100,
- c.) powyżej 18% zawartości alkoholu – w ilości 100.

Maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do sprzedaży w miejscu spożycia ustalono na 100 zezwoleń, a liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 200 zezwoleń.

Według uchwalonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ich odległość nie może być mniejsza niż 50 mb od:

- a.) żłobków, przedszkoli, szkół
- b.) placówek oświatowo-wychowawczych,
- c.) kościołów, cmentarzy i kaplic, w których odbywają się regularne nabożeństwa.

W uchwale określono sposób ustalania odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych.

Przedstawiając projekt uchwały organ wykonawczy w uzasadnieniu wskazał obowiązek podjęcia uchwał w sprawach wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obowiązującej od 9 marca 2018 r. Biorąc pod uwagę potrzebę limitowania zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości alkoholu poniżej 4.5% oraz piwa, organ wykonawczy w przedłożonym projekcie uchwały zaproponował ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - w ilości 120, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) - w ilości 120, powyżej 18% zawartości alkoholu - w ilości 120. Przewidziano również ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży - w ilości 120 zezwoleń i maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - w ilości 240 zezwoleń.

W uzasadnieniu nie wskazano przesłanek uwzględnionych przy ustalaniu odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych.

(Dowód: akta kontroli str. 82-86)

Przedłożony Radzie Miejskiej projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez: Komisję Społeczną, Komisję Mieszkaniową i Socjalną, Komisję Budżetu i Finansów, Komisję Gospodarczą i Rozwoju Miasta oraz Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Projekt uchwały został przesłany do zaopiniowania do wszystkich dziesięciu zarządów osiedli. Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez cztery zarządy, natomiast cztery zarządy negatywnie oceniły proponowane w uchwale maksymalne ilości zezwoleń. Dwa zarządy nie przedstawiły swoich opinii. W opiniach podważających proponowane w projekcie ilości zezwoleń, wskazywano na coraz niższy wiek osób mających kontakt z alkoholem. Zwracano również uwagę, że obowiązkiem radnych jest ograniczanie spożywania alkoholu oraz wpływanie na strukturę spożywanych napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 87-105)

- uchwała nr V/35/2019 z dnia 24 stycznia 2019 r. Rady Miejskiej w Łowiczu zmieniająca uchwałę nr LX/421/2018 z dnia 26 lipca 2018 r. – ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Miasta Łowicza.

Zmiana dotyczyła zwiększenia limitu liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo, do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży.

W przedłożonym projekcie uchwały zaproponowano ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - w ilości 120 (dotychczasowy limit 100 zezwoleń), ponadto zaproponowano ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży - w ilości 110 zezwoleń (dotychczas 100) i maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - w ilości 210 zezwoleń (dotychczas 200).

W uzasadnieniu projektu uchwały organ wykonawczy wskazał, że zwiększenie limitu zezwoleń podyktowane jest zwiększającą się liczbą nowo tworzonych na terenie miasta podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy zgłaszali zapotrzebowanie na zezwolenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie handlu alkoholami z niską zawartością alkoholu oraz piwa, poprzez sprzedaż detaliczną i w ramach prowadzonej gastronomii. Dodatkowo zauważalny spadek zainteresowania przedsiębiorców zezwoleniami na sprzedaż napojów alkoholowych wysokoprocentowych, na korzyść sprzedaży napojów niskoprocentowych wskazywał na zasadność wsparcia podejmowanych przez przedsiębiorców działań, mających wpływ na zmianę struktury spożycia napojów alkoholowych w mieście. W uzasadnieniu wskazano również, że niski limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% oraz na piwo stanowił ograniczenie swobody działalności gospodarczej.

(Dowód: akta kontroli str. 106-114)

Burmistrz wyjaśniając przyczyny zmiany limitów zezwoleń wskazał, że „w projekcie uchwały (ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń – dopisek kontrolera) zaproponował ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% oraz na piwo w liczbie 120 zezwoleń. (...) Zaproponowaną liczbę zezwoleń na alkohole niskoprocentowe dostosowano do ilości uchwalonych wcześniej punktów sprzedaży napojów alkoholowych (120 punktów sprzedaży

napojów alkoholowych, detal 80 i 40 gastronomia). (...) limit wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo został maksymalnie wyczerpany. W związku z powyższym w ostatnim kwartale 2018 roku wydano 5 decyzji odmownych dla przedsiębiorców, składających wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, a w pierwszych miesiącach 2019 roku wydano 3 decyzje.

Mając to na uwadze, organ wykonawczy przygotował projekt zmiany wcześniejszej uchwały i zaproponował zwiększenie limitu liczby zezwoleń wyłącznie na alkohole niskoprocentowe.”

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

Po zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (po 9 marca 2018 r.) organ wykonawczy nie przygotował projektów uchwał w sprawie wprowadzenia ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, zarówno na terenie całej gminy, jak i na obszarze jednostek pomocniczych.

Prowadzone były analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta Łowicza i powiatu łowickiego, opracowanego przez Komendę Powiatową Policji w Łowiczu. Wyniki tych analiz nie wskazywały na występowanie problemu zakłócania porządku i bezpieczeństwa publicznego w związku z nadużywaniem alkoholu w godzinach nocnych na terenie miasta.

Brak było wniosków oraz propozycji wprowadzenia ograniczeń od instytucji i organizacji mających wpływ na kształtowanie polityki społecznej wobec problemów alkoholowych w mieście.

Zdaniem NIK argumenty dotyczące braku zakłócania porządku i bezpieczeństwa nie powinny przesądzać o braku podjęcia działań. Uchwalenie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych wpłynęłoby na ograniczenie dostępności alkoholu i stanowiłoby realizację dyspozycji zawartej w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Burmistrz nie inicjował – dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości – rozwiązań, ograniczających dostępność napojów alkoholowych, tj. wprowadzenia czasowego zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wyłączonych spod generalnego zakazu (art. 14 ust. 2a), w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie - stanu epidemicznego, mimo ich rekomendowania przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Wyjaśniając nie przygotowanie stosownego projektu uchwały Burmistrz wskazał, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wprowadza całkowity zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (art.14 ust.2a). Z uwagi na rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 oraz ograniczenie gromadzenia się większej liczby osób na obszarach objętych odstępstwem, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych rekomendowała w takich sytuacjach rozważenie możliwości uchylecia lub zmiany podjętych wcześniej uchwał, które wprowadziły odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

Burmistrz w odpowiedzi na interpelację radnego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie wyznaczenia w Łowiczu strefy wolnej od zakazu spożywania alkoholu informował, że niezasadne jest wprowadzenie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w zaproponowanym przez radnego miejscu publicznym. Stanowisko było zgodne z opiniami w tej sprawie Policji oraz MKRPA.

Wg opinii Komendanta Powiatowej Policji w Łowiczu wprowadzenie przez Radę Miejską odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych we wskazanym rejonie, będzie niekorzystnie wpływało na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, a także na bezpieczeństwo i porządek publiczny w tym rejonie.

Również MKRPA stwierdziła m.in., że wprowadzenie proponowanego odstępstwa od zakazu spożywania alkoholu w miejscu publicznym będzie miało negatywny wpływ na odpowiednie kształtowanie postaw młodych Łowiczan wobec podejmowanych przez samorząd lokalny działań zmierzających do ograniczania spożywania napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania.

(Dowód: akta kontroli str. 95-105, 255-257)

Pismem z dnia 18 lutego 2019 r. Wojewoda Łódzki, w ramach nadzoru nad działalnością gminną, zawiadomił Radę Miejską w Łowiczu o wszczęciu z urzędu postępowania, określonego w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w celu kontroli legalności uchwały Nr V/35/2019 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Miasta Łowicza.

Wojewoda wniósł o wyjaśnienie czy dokonane podwyższenie maksymalnej liczby zezwoleń uwzględnia postanowienia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także czy przed podjęciem uchwały zasięgnięto opinii jednostek pomocniczych gminy.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu m.in. wskazał, że w toku dyskusji na komisjach Rady Miejskiej w Łowiczu, jak i w trakcie Sesji Rady Miejskiej w Łowiczu w dniu 24 stycznia 2019 r. większość radnych Miasta podjęła decyzję, iż obecna wysokość limitów zezwoleń na sprzedaż alkoholu zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo jest niewystarczająca, powoduje ograniczenie działalności gospodarczej, a ich zwiększenie, nie spowoduje zagrożeń w obszarze profilaktyki alkoholowej. Poinformował również, że zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości Rada Miejska przed podjęciem uchwały zasięgnęła opinii jednostek pomocniczych gminy. Zdaniem Przewodniczącego Rady Miejskiej nieznaczne podwyższenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uwzględnia postanowienia przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Łowiczu Nr IV/26/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

NIK zauważył, że w przywołanym programie nie zawarto danych ani wskaźników uzasadniających wprowadzenie wielkości zawartych w uchwale. Wojewoda poprzestał na wyjaśnieniach i uchwała w brzmieniu przyjętym przez Radę Miejską w Łowiczu została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 115-122)

W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki nie wydawał rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał Rady Miejskiej w Łowiczu, w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży.

(Dowód: akta kontroli str. 257)

W latach 2017-2020 (do zakończenia kontroli) złożono 117 wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Udzielono 112 zezwoleń (w tym w sprawach, w których wnioski zostały złożone przed wskazanym okresem), a w

⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2019 r. poz. 801

przypadku 8 wniosków odmówiono udzielenia zezwolenia w związku z wyczerpaniem obowiązującego limitu zezwoleń.

(Dowód: akta kontroli str. 123)

Burmistrz wydał 8 decyzji (5 w roku 2018 oraz 3 w roku 2019) odmawiających udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo. W uzasadnieniu decyzji w każdym przypadku wskazywano na negatywne stanowisko MKRPA, ze względu na przekroczenie ,ustalonej uchwałą Nr LX/421/2018 Rady Miejskiej z dnia 26 lipca 2018 r., maksymalnej liczby zezwoleń na wnioskowane alkohole.

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich decyzji odmawiających wydania zezwolenia, wykazała, że wnioski w tych sprawach złożone zostały w okresie od września 2018 r. do lutego 2019 r. Do Urzędu wpłynęło w tym czasie 10 wniosków, w każdym przypadku o udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 4.5% zawartości alkoholu oraz na piwo do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

MKRPA wydawała – na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości – postanowienia dotyczące zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady Miejskiej.

Wobec złożenia wniosków o wydanie zezwolenia w liczbie przewyższającej liczbę dostępnych zezwoleń, MKRPA w dwóch przypadkach⁶⁷ pozytywnie zaopiniowała te wnioski, w których warunki prowadzenia sprzedaży były korzystniejsze przy zastosowaniu kryterium określonego w art. 18 ust. 3b ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. kryterium jak największej odległości punktu, w którym ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych od najbliższego działającego punktu sprzedaży napojów alkoholowych, liczonej najkrótszą drogą dojścia ciągiem dróg publicznych,. Pozostałe wnioski były opiniowane negatywnie i w konsekwencji Burmistrz wydawał decyzję odmawiająca udzielenia zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 129-177)

W okresie objętym kontrolą

– zmniejszyła się liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W latach 2015-2020 (I kwartał) liczba obowiązujących zezwoleń zmniejszyła się z 247 na koniec 2015 r. do 237 na koniec I kwartału 2020 r. W roku 2017 (przed nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości) liczba ważnych zezwoleń ukształtowała się poziomie 240. Po wprowadzeniu limitów dla napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% i piwa, liczba obowiązujących zezwoleń na koniec 2018 r. wyniosła 251 a w kolejnych okresach zmniejszyła się do 245 na koniec 2019 r. i 237 na koniec I kwartału 2020 r.

Zmniejszeniu uległa w analizowanym okresie liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ze 183 na koniec 2015 r. do 175 na koniec 2017 r. Po zmianie ustawy, na koniec 2018 r. wyniosła 182, a następnie uległa zmniejszeniu do 175 na koniec 2019 r. i koniec I kwartału 2020 r. W tym okresie liczba ważnych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wzrosła z 64 na koniec 2015 r. do 65 na koniec 2017 r. do 70 na koniec 2019 r. Według stanu na koniec I kwartału 2020 – ilość ważnych zezwoleń wynosiła 62.

– ograniczeniu ulegała liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

⁶ Wniosek LD.7340.3.2019 z dnia 03.01.2019 oraz LD.7340.5.2019 z dnia 14.01.2019

⁷ Wniosek LD.7340.6.2019 z dnia 28.01.2019, wniosek LD.7340.10.2019 z dnia 04.02.2019 oraz wniosek LD.7340.11.2019 z dnia 04.02.2019

W 2015 r. sprzedaż prowadzona była w 105 punktach. Na koniec 2017 r. ilość ta zmniejszyła się do 99 punktów. Po zmianie ustawy, ilość punktów sprzedaży wzrosła do 106 a następnie zmniejszała się do 101 punktów w 2019 r. i 98 punktów na koniec I kwartału 2020 r. Zmniejszała się dostępność w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży z 35 na koniec 2015 r. do 32 na koniec 2017 r. Po zmianie ustawy z 35 na koniec 2018 r. do 33 na koniec 2019 r. i 30 na koniec I kwartału 2020 r. Ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ulegała zmniejszeniu z 70 na koniec 2015 r. do 67 na koniec 2017 r. Ilość tych punktów wynosząca na koniec 2018 r. 71 spadła do 68 na koniec 2019 r. (i I kwartału 2020 r.).

- w latach 2015-2019 wskaźnik określający liczbę mieszkańców przypadających statystycznie na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych wahał się. Porównując stany na początek i koniec analizowanego okresu uległ nieznacznie obniżeniu.

Uwzględniając liczbę mieszkańców Łowicza⁸ wskaźnik ten zmienił się z 272 na koniec 2015 r. 281 na koniec 2016 r., 285 na koniec 2017 r. Po zmianie ustawy wyniósł 263 na koniec 2018 r. a następnie systematycznie wzrastał do 274 na koniec 2019 r. oraz 280 na koniec I kwartału 2020 r.

Dla punktów sprzedaży napojów do spożycia w miejscu sprzedaży wskaźnik ten zmienił się z 817 w 2015 r. do 797 w 2019 r. (837 w I kwartale 2020 r.). Liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zmniejszyła się z 408 w 2015 r. do 393 w 2019 r. (406 w I kwartale 2020 r.)

- zwiększała się różnica między maksymalną liczbą zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a liczbą obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń

W okresie 2018 -2020 I kwartał wskaźnik wykorzystania maksymalnej ilości zezwoleń wynoszący na koniec 2018 r. 83,7%, w I kwartale 2020 r. zmniejszył się do 74,1%. Omawiany wskaźnik dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosił 69,0% na koniec 2018 r. i 56,4% na koniec I kwartału 2020 r. Dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży 91,0% na koniec 2018 r. oraz 87,5% na koniec I kwartału 2020 r.

W zakresie zmniejszającego się wykorzystania limitu dostępnych zezwoleń na napoje alkoholowe, organ wykonawczy nie podejmował inicjatyw legislacyjnych, mających na celu urealnienie przyjętych maksymalnych ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

- wzrastała wartość sprzedaży napojów alkoholowych.

W latach 2017-2019 całkowita, roczna sprzedaż napojów alkoholowych wzrosła o 11.7%⁹, w tym sprzedaż napojów do spożycia poza miejscem sprzedaży o 11,1%¹⁰ oraz w miejscu sprzedaży o 28,4%¹¹. Największe wzrosty wartości sprzedaży wystąpiły w grupie napojów o zawartości alkoholu powyżej 4,5% do 18% poza piwem (odpowiednio o 15,5% oraz 79,1%). Dla napojów o zawartości alkoholu do 4.5% i piwa wzrost wartości sprzedaży wyniósł 7,1% oraz 29.8%. Dla alkoholi wysokoprocentowych sprzedaż była wyższa o 13.6% oraz 15,6%.

(Dowód: akta kontroli str. 124-128)

⁸ Zmniejszenie ilości mieszkańców – według GUS – z 28.585 w 2015 r. do 27.633 w 2019 r.

⁹ Z 32.753,6 tys. zł w 2017 r. do 36.590,5 tys. zł w 2019 r.

¹⁰ Z 31.669,1 tys. zł w 2017 r. do 35.198,1 tys. zł w 2019 r.

¹¹ Z 1.084,5 tys. zł w 2017 r. do 1.392,4 tys. zł w 2019 r.

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

1. W przygotowanych przez Burmistrza na lata 2017-2020 projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, nie wskazano działań zmierzających do zmniejszania dostępności alkoholu. Projekty Programów nie zawierały zapisów pozwalających na uchwalenie przez Gminę, ograniczeń dotyczących liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, 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. W projektach programów na lata 2017 i 2018 nie zamieszczono również zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r.), a w projektach programów na lata 2019 i 2020, maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ww. ustawy).

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.

Burmistrz wyjaśnił m.in. że: „W uchwalanych w latach 2017-2020 Miejskich Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie ujęto wprost zapisów odnoszących się do ograniczenia dostępności do zakupu napojów alkoholowych. Jednak planowane i realizowane poszczególne zadania programu odnosiły się do zwiększania wiedzy dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców miasta w zakresie szkodliwości spożywania i nadużywania napojów alkoholowych. Prowadzono także psychoedukację rodziców, którzy zwiększali swoją wiedzę w tym zakresie oraz poznawali metody pracy i postępowania w stosunku do swoich dzieci. Podejmowano także szeroko zakrojone działania, których adresatami byli młodzi mieszkańcy naszego miasta, poprzez organizację różnorodnych zajęć, stanowiących alternatywę i zaprzeczenie sięgania po alkohol.”

NIK zauważa, że w projektach miejskich programów na lata 2017 i 2018 nie określono potrzeb gminy w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. Natomiast w projektach miejskich programów na lata 2019 i 2020, wbrew dyspozycji zawartej w art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w żaden sposób nie odniesiono się do kwestii zmniejszania dostępności alkoholu. Nie odniesiono się też do efektów osiągniętych w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub kontynuacji podjętych działań. Opracowując projekty miejskich programów, organ wykonawczy powinien uwzględnić powyższe kwestie, bowiem - w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych prowadzona jest właśnie w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program ten powinien też uwzględniać cele

operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.).

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie sporządzona została diagnoza problemów i potrzeb związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Dokonywano aktualizacji danych dotyczących problematyki alkoholowej w mieście, na podstawie informacji z instytucji zajmujących się tymi problemami.

Zadania dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, określane były w corocznie przygotowywanych przez Burmistrza programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W przygotowanych przez Burmistrza na lata 2017-2020 projektach programów nie uwzględniano jednak zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności alkoholu. W projektach programów na lata 2017 i 2018 nie zamieszczono zapisów mogących stanowić podstawę do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych a w projektach na lata 2019 i 2020, maksymalnej liczby zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych.

Burmistrz przygotował projekty uchwał określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W latach 2017-2020 organ wykonawczy nie inicjował rozwiązań fakultatywnych, mogących mieć wpływ na ograniczenie dostępności alkoholu, np. poprzez wniesienie projektu uchwał o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (taka możliwość istnieje od marca 2018 r.), czy czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Na terenie miasta Łowicza sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie zezwoleń wydanych przez Burmistrza Łowicza prowadzona była (według stanów na koniec roku) w 2017 r. w 99, w 2018 r. w 106, w 2019 w 101 i w 2020 r. (stan na koniec I kwartału) w 98 punktach sprzedaży.

Kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzone były w latach 2017 – 2018. W roku 2019 i do końca I kwartału 2020 r. kontrole takie nie były prowadzone.

W roku 2017 upoważnieni przez burmistrza pracownicy Urzędu i członkowie MKRPA przeprowadzili kontrole w 14 punktach sprzedaży, tj. w ponad 14% miejsc prowadzących sprzedaż tych napojów. W 2018 r. liczba kontroli zmniejszyła się do 9 co przy jednoczesnym wzroście ilości punktów sprzedaży do 106 oznaczało, że odsetek skontrolowanych miejsc sprzedaży napojów alkoholowych zmniejszył się do niespełna 8,5%.

(Dowód: akta kontroli str. 128)

2.2. Nie zostały ustanowione pisemne procedury określające zasady typowania i wyboru przedsiębiorców do kontroli przestrzegania przez nich zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Przed podjęciem kontroli analizowane było prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia prawa w ramach wypełniania zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych. W związku z brakiem wpływu do Urzędu w analizowanym okresie informacji o przypadkach nieprzestrzegania warunków sprzedaży napojów alkoholowych, jako kryteria doboru punktów do kontroli stosowano m.in. czasookres prowadzenia działalności (nowe podmioty gospodarcze), a także termin przeprowadzenia poprzedniej kontroli.

W trakcie kontroli NIK podjęto działania dotyczące opracowania pisemnych zasad postępowania Urzędu w zakresie prowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej oraz zasad przeprowadzania kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

2.3. Stosownie do art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹² - w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. lub art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³ - w stanie prawnym obowiązującym przed 30 kwietnia 2018 r. Burmistrz każdorazowo zawiadamiał przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli¹⁴.

Czynności kontrolne punktu sprzedaży napojów alkoholowych podejmowane były przez przedstawiciela organu zezwalającego oraz przedstawiciela MKRPA na podstawie wystawionego przez Burmistrza upoważnienia do kontroli.

Przebieg, zakres i ustalenia prowadzonej kontroli były dokumentowane w protokole, podpisanym w miejscu jej przeprowadzenia, przez osoby przeprowadzające kontrolę oraz przedsiębiorcę lub osobę upoważnioną do działania w jego imieniu.

(Dowód: akta kontroli str.178 -230)

2.4. Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 23 kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018 wykazała, że przedmiotem (každorazowo wskazanym w protokole) było przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a w szczególności:

- posiadanie ważnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;
- wnoszenie opłat za korzystanie z zezwolenia, o których mowa w art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości (dowód wniesionej opłaty);
- zaopatrywanie się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych;
- sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w miejscach wyznaczonych w zezwoleniach;
- wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu;
- posiadanie tytułu prawnego do lokalu.

Ponadto przedmiotem kontroli było przestrzeganie określonych zasad w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w szczególności:

- niesprzedawania i podawania napojów alkoholowych osobom do lat 18, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw;
- naruszenie zasad porządku publicznego w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych lub najbliższej okolicy;
- uwidocznienie informacji o szkodliwości spożycia alkoholu;
- przestrzeganie ustawowego zakazu reklamowania napojów alkoholowych, również w jeśli była na ogólnodostępnej stronie internetowej przedsiębiorcy;

¹² Dz. U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.

¹⁴ Badaniem objęto wszystkie kontrole przeprowadzone w okresie 2017-2020 (I kwartał)

-przestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

-wniesienie terminowe opłaty za korzystanie z zezwoleń.

Przeprowadzone czynności kontrolnych udokumentowane były ze wskazaniem informacji o sposobie pozyskania informacji o badanych zagadnieniach. W szczególności były to: analiza dokumentów oraz przeprowadzone oględziny kontrolowanej palcówki. W protokołach z przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących wszczęciem procedury cofnięcia zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 178-230)

2.5. W ustaleniach przeprowadzonych przez Urząd kontroli odnotowane były informacje o przestrzeganiu w miejscu sprzedaży zakazu prowadzenia reklamy napojów alkoholowych. Analiza dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018 wykazała, że weryfikacja ogólnodostępnego serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży), pod kątem sprawdzenia czy za jego pośrednictwem przedsiębiorca nie prowadzi, niezgodnej z obowiązującymi przepisami reklamy i promocji napojów alkoholowych, przeprowadzona została w przypadku sklepów sieci „Biedronka”. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Dokonane przez NIK oględziny wybranych obszarów przestrzeni publicznej (w okolicach placówek posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) wykazały, że w przestrzeni publicznej poddanej oględzinom, znaki towarowe lub symbole graficzne napojów alkoholowych występowały wyłącznie w lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Nie występowały samodzielne instalacje o treściach reklamujących lub promujących napoje alkoholowe. Nie było reklam dotyczących napojów alkoholowych innych niż piwo.

Eksponowanie znaków towarowych napojów alkoholowych, symboli graficznych z nim związanych, nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, stwierdzono w przypadku czterech placówek handlowych oraz trzech placówek gastronomicznych. Na żadnym nie było widocznych i czytelnych napisów informujących o szkodliwości spożycia alkoholu lub o zakazie sprzedaży małoletnim.

Na zewnątrz dwóch sklepów (nad chodnikiem) zamontowane były podświetlane reklamy z logo producenta wyrobów alkoholowych. Przy wejściu do jednej palcówki umieszczono płaską reklamę konkretnego piwa oraz informacje o promocyjnych cenach innych, nazwanych piw. W witrynie jednej palcówki handlowej eksponowane były różne rodzaje piw bezalkoholowych. Z kolei przy wejściu do sklepu monopolowego umieszczony był napis promujący w brzmieniu „Alkohole na prezent”.

Na ścianie budynku, w którym zlokalizowana była placówka gastronomiczna zamontowana była reklama (podświetlany baner nad chodnikiem) zawierająca logo producenta piw.

Oględziny wykazały również, że znaki towarowe różnych browarów znajdowały się na terenie jednej restauracji (reklamy producentów i wyrobów) oraz w ogródku restauracyjnym innej placówki.

(Dowód: akta kontroli str. 231-239)

W związku z ustaleniem (podczas oględzin) przypadków naruszania zakazu reklamy napojów alkoholowych, Burmistrz podjął działania informujące i wzywające przedsiębiorców do usunięcia – w wyznaczonym terminie, reklam niezgodnych z wymogami określonymi w art. 13¹ ustawy. W pismach skierowanych do tych przedsiębiorców wskazał, że niewywiązanie się obowiązku spowoduje zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wszczęcie postępowania

o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z nieprzestrzeganiem określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Do czasu zakończenia kontroli Burmistrz nie podejmował innych działań, w tym wynikających art. 45² ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(Dowód: akta kontroli str. 240-243)

2.6. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie prowadzono zatem postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 244-247)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2017-2020 Burmistrz, jako organ zezwalający, w sposób nierzetelny realizował obowiązek 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 latach 2017-2018 kontrolę punktów sprzedaży napojów alkoholowych prowadzono u odpowiednio 14% i niespełna 8,5% przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zaś w latach 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli) takich kontroli nie przeprowadzono.

Wyjaśniając przyczyny nie podejmowania od 2019 r. działań wymaganych art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości Burmistrz wskazał:

- trudności organizacyjne i kadrowe w realizacji planowanego harmonogramu kontroli,

- przekazane podczas szkolenia pod nazwą: „Jak zgodnie z prawem, wykonywać ustawowe obowiązki komisji rozwiązywania problemów alkoholowych związane z opiniowaniem lokalizacji punktów sprzedaży alkoholu oraz kontrolą wykonywania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na gruncie najnowszych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i ustawy kodeks postępowania administracyjnego i zasady kontroli przedsiębiorców – krok po kroku”. (...) wskazania do obejmowania kontrolą punktów, których dotyczą sygnały złamania przepisów ustawy i nieprzestrzegania porządku publicznego.

Burmistrz wyjaśnił również, że każdy przedsiębiorca, posiadający zezwolenia lub nowy podmiot gospodarczy zaczynający swoją działalność, na bieżąco byli informowani o konieczności przestrzegania zasad i warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych oraz przypominano o zakazie ich reklamy.

Plan kontroli przestrzegania zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych został przygotowany także na 2020 rok, w którym zaplanowano między innymi kontrole, których nie przeprowadzono w 2019 roku. W I kwartale 2020 roku podjęto czynności, polegające na przygotowaniu zawiadomień do przedsiębiorców o planowanych kontrolach, jednak w związku z ogłoszeniem stanu epidemii i zagrożenie wirusem SARS-CoV-2, czynności powyższe zostały zawieszono.

Według wyjaśnień Burmistrza w przypadku wygaszenia epidemii zostaną zintensyfikowane działania w zakresie przeprowadzenia zaplanowanych kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości organ zezwalający dokonuje kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia, co stanowi gwarancję dla skuteczności i efektywności działania sankcji prawnej w postaci cofnięcia zezwolenia z uwagi na nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Możliwość

sankcjonowania nielegalnych działań poszczególnych przedsiębiorców możliwa jest jedynie w wypadku, w którym organ zezwalający realizuje kontrole pozwalające na wykrycie nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 258-266)

2. 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.

W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz wskazał, że „Przed podjęciem czynności, mających na celu przeprowadzenie takiej kontroli wnikliwie analizowano prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia prawa w ramach wypełniania zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Ponadto jednym z kryteriów doboru punktów do kontroli był czasookres prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych (nowe podmioty gospodarcze) oraz termin przeprowadzenia ostatniej kontroli punktu sprzedaży. Z uwagi na to, iż do urzędu nie wpływały żadne skargi, informacje i doniesienia o łamaniu zasad sprzedaży napojów alkoholowych oraz nie było informacji o zakłócaniu porządku publicznego, głównymi kryteriami wyboru do kontroli były wyżej określone warunki i zasady ich prowadzenia”.

NIK zauważa, że Burmistrz podjął w trakcie kontroli działania eliminujące tę nieprawidłowość. Przystąpiono do opracowania pisemnych procedur regulujących tryb i zasady wyboru jednostek przewidzianych do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 261-266)

3. Nie była prowadzona bieżąca analiza dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, że z naruszeniem art. 13¹ ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w przestrzeni publicznej znajdowały się znaki towarowe napojów alkoholowych lub symbole graficzne z nimi związane, a także nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniące się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służących popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 231-239)

Wyjaśniając przyczyny nieskutecznego nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców obowiązujących zakazów reklamowania napojów alkoholowych, Burmistrz podał, że w przeprowadzanych wcześniej kontrolach punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie odnotowano żadnych naruszeń prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 261-266)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz, w sposób nierzetelny realizował obowiązek kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określony w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2017-2018 przeprowadzono ogółem zaledwie 23 kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W latach 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli) – wbrew istniejącemu obowiązkowi prawnemu – takich kontroli nie przeprowadzano.

Nieskuteczny był nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców obowiązujących zakazów reklamowania napojów alkoholowych. Jak wykazały oględziny przeprowadzone przez NIK, w przestrzeni publicznej – z naruszeniem art. 13¹ ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości – znajdowały się znaki towarowe napojów alkoholowych lub symbole graficzne z nimi związane. Burmistrz po

uzyskaniu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach niezwłocznie wystąpił do przedsiębiorców o doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

Wnioski

Wnioski

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

1. Uwzględnianie w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu
2. Określenie zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych
3. Skuteczne przeprowadzanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców ograniczeń i zakazów w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych.

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, sierpnia 2020 r.

Kontroler

Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk

.....
podpis