



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.02.2020

Kazimierz Środa
Przewodniczący Rady Miejskiej
Ul. Piłsudskiego 21, 98-355 Działoszyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Działoszyn, ul. Piłsudskiego 21, 98-355 Działoszyn (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Środa, przewodniczący Rady Miejskiej ¹ , od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu.
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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ryszard Lewiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/100/2020 z 29 czerwca 2020 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 16)

¹ Dalej Przewodniczący

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie NIK, Rada Miejska Działoszyna, w okresie objętym kontrolę, nie wykonała rzetelnie zadań na rzecz ograniczenia dostępności alkoholu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Rada Miejska Działoszyna (dalej również: rada), w latach 2017-2020, podjęła w dniu 24 sierpnia 2018 r. jedną uchwałę ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnej sprzedaży. Wcześniej obowiązywała uchwała podjęta w dniu 15 kwietnia 2014 r., która dotyczyła ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% zawartości alkoholu oraz zasad usytuowania tych punktów. Podjęcie uchwały z dnia 24 sierpnia 2018 r. nie zostało poprzedzone ani analizą ani oceną wpływu liczby zezwoleń oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży na faktyczne ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn (dalej również Gmina).</p> <p>Taka ocena i analiza nie została sporządzona również podczas uchwalania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2019. Podczas sesji rady, na której przyjęto uchwałę z dnia 24 sierpnia 2018 r. rada nie wskazała żadnych argumentów pozwalających na ocenę, czy ustalone limity oraz zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych prowadzą do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych. Przyjęta przez radę uchwała prowadziła do usankcjonowania stanu faktycznego w zakresie ilości istniejących punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wynikającego z wcześniej podjętej uchwały (z dnia 15 kwietnia 2014 r), natomiast kwestia ograniczenia dostępności napojów alkoholowych dla mieszkańców Gminy nie była przedmiotem analizy. W latach 2017-2020 rada nie skorzystała z możliwości wprowadzenia fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu, m.in. poprzez terytorialne ograniczenie sprzedaży napojów alkoholowych (taka możliwość istnieje od marca 2018 r.). Wbrew obowiązkowi wynikającemu z postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.), w miejskich programach nie przewidziano zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu. Nie ujęto w nich również żadnych wytycznych lub informacji, pozwalających na uchwalenie, ograniczeń wynikających z art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.), z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości polegających na określeniu dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (w odniesieniu do programów na lata 2017-2018) oraz na określeniu maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (w odniesieniu do programów na lata 2019-2020).</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu.

Opis stanu faktycznego

1. Rada miejska podjęła, obowiązujące w latach 2017-2020, uchwały w sprawie przyjęcia, odrębnie dla każdego z tych lat, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W kontrolowanym okresie obowiązywały również: uchwała (z 15 kwietnia 2014 r.) w której określono liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5%

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

zawartości alkoholu oraz zasad usytuowania tych punktów oraz uchwała (z 24 sierpnia 2018 r.) ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnej sprzedaży.

(Dowód: akta kontroli str. 17 – 19, 24 – 33, 49 – 56, 68 – 75, 81 - 87)

Rada miejska, ustalając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, dysponowała informacjami związanymi z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, w tym o negatywnych skutkach spożywania napojów alkoholowych. Informacje te były zawarte w przyjmowanych przez radę corocznie gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2017-2020. W treści uchwalonych programów na lata 2017-2020 nie zapisano zadania ws. ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Gminne programy nie zawierały treści wymaganej odpowiednio art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. (dot. programów na lata 2017 i 2018) oraz art. 12 ust. 7 ustawy – w brzmieniu obowiązującym po 8 marca 2018 r. (dot. programu na 2019 r. i 2020 r.).

(Dowód akta kontroli str. 24 – 33, 49 – 56, 68 – 75)

2. W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w Gminie obowiązywała uchwała z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn⁴. W uchwale określono liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych w ilości 80 punktów, zawierających powyżej 4,5% alkoholu, (z wyjątkiem piwa), w tym 60 punktów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 20 punktów, w których sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia w miejscu sprzedaży. Łączna ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w świetle treści ww. uchwały, wynosiła 80 .

Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁵, rada podjęła 24 sierpnia 2018 r. uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych⁶.

W uchwale z 24 sierpnia 2018 r. ustalono:

- maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży łącznie 240 zezwoleń, w tym: 180 zezwoleń dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 60 zezwoleń dla punktów sprzedaży w których sprzedawane napoje alkoholowe przeznaczone były do spożycia w miejscu sprzedaży. Ustalono, 80 zezwoleń dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwo; 80 zezwoleń dla napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu oraz 80 zezwoleń dla napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu;

⁴ Uchwała nr LXII/343/14

⁵ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 310).

⁶ Uchwała nr LVI/358/18

- iż miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 m od miejsc chronionych: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo- wychowawczych i miejsc kultu religijnego;
- zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem między godziną 24⁰⁰ – 5⁰⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 17 - 19)

Projekt uchwały został zaprezentowany przez pracownika Urzędu podczas obrad rady. Uchwała została przyjęta jednogłośnie, 14 radnych głosowało za przyjęciem uchwały.

(Dowód: akta kontroli str. 18 - 23)

2. Rada miejska uchwałą z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta i Gminy Działoszyn oraz ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych⁷ ustaliła m.in. zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 24⁰⁰ – 5⁰⁰. Rada nie skorzystała natomiast z możliwości przyjęcia uchwały w sprawie ustalenia, odrębnie dla jednostek pomocniczych Gminy i Miasta Działoszyna maksymalnych limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na obszarach jednostek pomocniczych oraz nie podjęła decyzji o czasowym lub stałym zakazie sprzedaży napojów alkoholowych. Przewodniczący rady wyjaśnił, iż rada nie określiła maksymalnej liczby zezwoleń odrębnie dla poszczególnych jednostek pomocniczych ze względu na to, iż są to małe miejscowości.

Rada nie podejmowała inicjatywy 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. 18 – 19, 88 - 94)

4. Równoległe z kontrolą działalności rady miejskiej, NIK sprawdziła m.in., w jaki sposób organ wykonawczy miasta realizował ustawowy obowiązek kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do burmistrza.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W uchwalonych przez radę gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020 nie zamieszczano danych, informacji, wytycznych lub analiz pozwalających na realizację przez Gminę, w ramach podejmowanych przez nią uchwał obowiązków w zakresie ograniczania dostępności fizycznej alkoholu wynikających odpowiednio z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.), oraz z art. 12 ust. 7 tej ustawy, polegających 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), maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (w odniesieniu do programu na rok 2019 i 2020). Konieczność uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania

⁷ Uchwała nr LVI/358/18

dostępności fizycznej alkoholu, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wynikała z postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.)

(Dowód akta kontroli str. 24 – 33, 49 – 56, 68 – 75)

Przewodniczący rady wyjaśnił, iż programy przyjęte przez radę miejską w Działoszynie zostały przedstawione przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i szczegółowo omówione przez Pełnomocnika Burmistrza Miasta i Gminy Działoszyn ds. uzależnień. W związku z powyższym rada nie posiadała informacji o brakach formalno-prawnych i nie miała żadnych wątpliwości, co do kompletności programów.

(Dowód akta kontroli str. 88 - 94)

2. Rada podejmując obowiązującą w latach 2018-2020 uchwałę, ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, oraz ograniczenia sprzedaży w godzinach nocnych nie uwzględniła 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.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Stanowienie aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczeń i odstępstw od zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób uwzględniający obowiązki Gminy Działoszyn w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.
2. Uwzględnianie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

