



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.11.2020

Krystyna Semba
Przewodnicząca Rady Gminy Tarnowo Podgórne
ul. Poznańska 115
62-080 Tarnowo Podgórne

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076
Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Tarnowo Podgórne, ul. Poznańska 115 62-080 Tarnowo Podgórne, dalej również: gmina
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Semba, przewodnicząca Rady Gminy Tarnowo Podgórne ¹ , od 20 listopada 2018 r., poprzednio Grzegorz Leonhard od 26 listopada 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zuzanna Kaźmierczak, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LPO/82/2020 z 26 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: przewodnicząca.

² Zgodnie z art. 2a pkt. 3 lit d ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200) o NIK jako kierownika jednostki kontrolowanej należy rozumieć osobę kierującą pracami organu kolegialnego.

³ Tj. do dnia 10 lipca 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA W ocenie NIK, rada gminy Tarnowo Podgórne w okresie objętym kontrolą nie wywiązała się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu.

Uzasadnienie oceny ogólnej Treść gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie wskazuje, aby uchwalając je rada gminy uwzględniła w wystarczającym stopniu ustawowy obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności. Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁶, w programach tych nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych). W uzasadnieniach uchwał ustalających limity zezwoleń na ich sprzedaż, a także ustalających zasady usytuowania punktów sprzedaży, wskazano co prawda przesłanki, jakimi kierowano się przyjmując określone rozwiązania, jednak nie poparto ich argumentacją - konkretnymi danymi - pozwalającą na ocenę, czy organ stanowiący, przyjmując te regulacje uwzględnił efektywną realizację celów i założeń, określonych w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Co więcej w uchwałach tych znalazły się założenia niezgodne z prawem bądź - w kontekście ograniczania dostępności alkoholu - niewystarczające.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego 1. Rada gminy podjęła obowiązujące w latach 2017-2020, uchwały w sprawie: przyjęcia, odrębnie na każde z tych lat, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁷; ustalenia liczby punktów sprzedaży i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁸; ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy⁹; ustalenia na terenie gminy zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁰.

W aktach określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (w ich uzasadnieniach), zaakceptowane zostały przez radę wymienione przez wójta przesłanki, jakimi się kierował, oraz to, że nie wskazał argumentów pozwalających na ocenę, czy przyjęte rozwiązania uwzględniają realizację celów i założeń, określonych w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Rzetelnych, kompletnych danych o sytuacji związanej ze skutkami spożywania alkoholu nie ujęto również w żadnym z obowiązujących w latach 2017-2020 programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (w programach na lata 2017-2020 r. podano jedynie dane dotyczące liczby: rodzin z problemem alkoholowym korzystających z pomocy społecznej, zarejestrowanych wniosków o zastosowanie leczenia, wniosków

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277, ze zm.), dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁷ Odpowiednio uchwały Nr: XXXVII/598/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r., LV/864/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., VI/67/2018, XIX/324/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r., dalej: gminne programy

⁸ Nr VI/60/2015 z dnia 27 stycznia 2015 r.

⁹ Nr LXII/979/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

¹⁰ Nr LXII/980/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

skierowanych do sądu o zastosowanie leczenia odwykowego, wniosków skierowanych na badania przez lekarza biegłego, osób przyjętych w punkcie konsultacyjnym, opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych), strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy Tarnowo Podgórne¹¹ lub innym dokumencie czy opracowaniu, w którym wskazywano by na potrzeby gminy w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych. W gminnych programach na lata 2017-2020 poza ww., wskazano również dane statystyczne dotyczące: liczby wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wykorzystanie limitu sprzedaży, liczbę wygaszonych zezwoleń, liczbę mieszkańców przypadającą na jeden punkt sprzedaży. Dane analizowane przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: gminna komisja lub GKRPA), w tym pozyskane pośrednio od właściwych służb – według wyjaśnień Wójta Gminy Tarnowo Podgórne (wójt) – stanowiły podstawę opracowania gminnych programów. W treści programów nie zawarto jednak również wniosków czy konkluzji dotyczących potrzeb ograniczania dostępności alkoholu. Jedynym celem zawartym w tych programach, a nawiązującym do ograniczania dostępności alkoholu było „zapobieganie naruszeniom prawa w obrocie napojami alkoholowymi”, w tym podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; realizacja celu miała polegać na „podejmowaniu działań i finansowaniu opłat z tym związanych wobec podmiotów i osób łamiących prawo w zakresie sprzedaży lub spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym”.

Tak uchwalone gminne programy profilaktyki nie realizowały dyspozycji 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. programów na 2019-2020 r.). Według wyjaśnień przewodniczącej rady, obowiązek ograniczania dostępności napojów alkoholowych został uwzględniony w stosownych uchwałach regulujących te kwestie. Jak dodała, radni analizowali wszelkie aspekty ujęte w projektach przedmiotowych uchwał, a przewodnicząca Komisji Spraw Społecznych przedstawiała radzie wypracowaną opinię w sprawie. NIK nie podziela argumentów przywołanych przez przewodniczącą rady - zakres danych ujętych w gminnych programach uchwalonych do 8 marca 2018 r., powinien dać podstawę do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ww. ustawy), a od 9 marca 2018 r., maksymalna liczba zezwoleń, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględniają postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 13-16, 102-143, 158-171, 208-219, 235-248, 263-276, 291-305, 321-374)

W treści „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Tarnowo Podgórne na lata 2019-2024”, nie analizowano tematu objętego niniejszą kontrolą. Strategia nie zawierała diagnozy problemów alkoholowych, brak było danych i informacji o sytuacji, o rzeczywistej skali tego zjawiska i wielkości spożycia. Nie zdefiniowano potrzeby ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 375-474)

¹¹ Uchwała Nr XIII/174/2019 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Tarnowo Podgórne na lata 2019-2024.

W procesie opiniowania projektu uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) w styczniu 2015 r., omawiając projekt na posiedzeniu rady, wójt wyjaśnił motywy zwiększenia w projekcie uchwały liczby punktów sprzedaży, mimo niewykorzystanego dotychczas limitu. Wskazał na potrzebę bieżącej realizacji wniosków przedsiębiorców w tym zakresie. Na pytanie Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej czy zmiana ta jest podyktowana zwiększeniem tego zapotrzebowania ze strony przedsiębiorców, wójt wskazał, że zapotrzebowanie wzrasta wraz z powstawaniem nowych lokali gastronomicznych. Uchwała została przyjęta jednogłośnie. W procesie uchwałodawczym w 2018 r., brały udział właściwe przedmiotowo komisje. Podczas posiedzenia rady nad przyjęciem uchwały w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jedna z radnych zgłosiła wniosek o zwiększenie liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży z 75 na 100. Radni, w głosowaniu przyjęli proponowaną zmianę. Podczas posiedzenia komisji stałych w sprawie prac nad uchwałą w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów wprowadzono natomiast dwie zmiany polegające na dopisaniu dodatkowo trzech miejsc publicznych, w których przewiduje się odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych¹². Rada podjęła uchwały ustalające liczbę zezwoleń i warunki sprzedaży napojów alkoholowych, uwzględniając powyższe zmiany. Natomiast uchwały dotyczące gminnych programów zostały przyjęte w treści analogicznej z treścią przedłożonych projektów. Przewodnicząca rady gminy wyjaśniła, że podejmując uchwały dotyczące gminnych programów rada bazowała na informacjach pozyskiwanych pośrednio przez GKRPA oraz służby mundurowe działające na terenie gminy. Dodała, że radni analizowali zawarte w programach cele strategiczne i szczegółowe oraz propozycje ich realizacji. Podczas posiedzeń komisji stałych, projekty każdorazowo były przedstawiane radnym – z uwzględnieniem lokalnych potrzeb czy potencjalnych problemów, jak również szczegółowo omawiane przed podjęciem stosownych uchwał w czasie sesji.

W ocenie NIK, ujęcie najważniejszych konkluzji, wniosków i kierunków działań gminy płynących z diagnozy dotyczącej sytuacji lokalnej, powinno znaleźć wyraz w ww. uchwałach regulacyjnych przyjętych przez radę, a nadto powinno być wynikiem zapisów zawartych w gminnych programach. Jest to tym bardziej istotne, że – 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, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia¹³. Narodowy Program Zdrowia nakłada z kolei na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.)

(akta kontroli str. 13-98, 370-374)

W uzasadnieniach ww. uchwał przywołano ustawowy obowiązek i możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad. Ponadto:

- uzasadniając ustalenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) w 2015 r., wskazano,

¹² Park przy pałacu w Sierosławiu oraz teren przy świetlicy w Baranowie oraz teren rekreacyjny na os. Rubinowym w Baranowie.

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

że dotychczas wykorzystano limit 61 spośród 75 punktów handlowych oraz 25 spośród 30 punktów gastronomicznych. Wskazano również dane dotyczące zwiększenia się liczby mieszkańców z 15.697 w 2001 r. do 23.145 w roku 2014, jednocześnie podkreślając zwiększenie się liczby mieszkańców prowadzących sklepy, bary i restauracje. Z uwagi na powyższe przesłanki, w przedmiotowej uchwale ustalono zwiększenie dotychczasowej liczby punktów sprzedaży z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży z 75 na 100 oraz do spożycia w miejscu sprzedaży z 30 na 50;

- uzasadniając wprowadzane w 2018 r. zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (określając odległość 50 lub 20 m od miejsc chronionych) nie wskazano czym kierowano się ustalając powyższe odległości, z kolei wskazując odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wyjaśniono cel, jakim się kierowano - umożliwienie sprzedaży napojów alkoholowych w czasie organizowania „impres na świeżym powietrzu”. Jednocześnie zawarto informację o uwzględnieniu w obecnej treści uchwały uwag zgłoszonych przez zebrania wiejskie (dotyczących rozszerzenia katalogu miejsc, w których przewidziano odstępstwa). Przewodnicząca rady wyjaśniła, że aby dotrzeć do punktu sprzedaży należy każdorazowo pokonać odległość 50 m, mimo iż niektóre punkty znajdują się *vis a vis* obiektów chronionych. Wskazała jednocześnie, że rada obecnej kadencji „nie znalazła ścisłego i bezpośredniego związku pomiędzy wielkością spożycia napojów alkoholowych, a dostępnością tych napojów ocenianą wyłącznie na podstawie odległości punktów sprzedaży od miejsc chronionych”. Dodała, że ilość niekorzystnych zjawisk związanych ze spożyciem alkoholu nie miała w ostatnich latach tendencji wzrostowej, więc „trudne mogłoby się okazać wykazanie na ile określone zwiększanie tej [ww.] odległości wpłynie na faktyczną realizację celów ustawy”;
- uzasadniając przyjęcie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wskazano, że „przyjęta w projekcie maksymalna liczba zezwoleń dostosowuje ich ilość do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu. Limity zezwoleń zostały obniżone w stosunku do aktualnie obowiązującej uchwały, jednak nie spowoduje to utraty zezwoleń przez już działające punkty”. Jednocześnie argumentowano, że „wprowadzone zmiany spowodują pełniejszą realizację celów ustawy (...) takich jak ograniczanie dostępności alkoholu, tworzenie warunków motywujących powstrzymanie się od alkoholu i ochrona miejsc uznanych za szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia”. Nie wyjaśniono natomiast, w jaki sposób powyższe cele miałyby być zrealizowane. Jednocześnie podkreślono dynamiczny rozwój gminy i potrzebę poprawy warunków do konkurowania małych i średnich przedsiębiorstw, a także brak podstaw do znacznego ograniczenia sprzedaży i podawania napojów alkoholowych z uwagi na wzrastającą liczbę mieszkańców, w tym bez zameldowania.

NIK zwraca uwagę, że uzasadnienie powinno wyjaśnić zamiary podjęcia interwencji legislacyjnej, ale również poprzez wskazanie argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, umożliwić ocenę ich adekwatności, powinno zawierać zatem informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji¹⁴. W przypadku ww. uchwał z 2018 r. wskazano co prawda ogólne przesłanki, jakimi kierowano się uchwalając konkretne rozwiązania, nie zostały one poparte jednak argumentami obrazującymi sytuację lokalną, które wskazywałyby na ich zasadność. Nadto, określenie

¹⁴ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

w uchwałach przez radę gminy: liczby punktów sprzedaży i usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (na podstawie programów uchwalonych do 8 marca 2018 r.), liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (na podstawie programów przyjętych po tej dacie), musi wynikać z założeń gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a tego w omawianych uchwałach, wobec braku zapisów dotyczących sytuacji w zakresie spożycia alkoholu w gminie, zabrakło.

(akta kontroli str.13-98, 370-374)

2. W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w gminie obowiązywała uchwała w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem, jak i w miejscu sprzedaży, oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁵, w której liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ustalono na poziomie 100, a do spożycia w miejscu sprzedaży - na 50. Zmieniała ona poprzednio obowiązującą uchwałę¹⁶ ponieważ - jak podał na sesji rady wójt - „zwiększenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, mimo niewykorzystanego jeszcze limitu, pozwoli na bieżącą realizację wniosków przedsiębiorców o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych”. W tej samej uchwale określono objekty, w odniesieniu do których w odległości 50 m (20 – jeśli miejsca te były oddzielone drogą) nie mogła odbywać się sprzedaż napojów alkoholowych¹⁷. Odległość mierzona miała być „ciągami pieszymi, od wejścia na teren nieruchomości do najbliższego wejścia do punktu sprzedaży detalicznej lub gastronomicznej”. Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹⁸, rada gminy podjęła - 26 czerwca 2018 r. - następujące uchwały regulujące liczbę zezwoleń oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Tarnowo Podgórne¹⁹, w której dopuszczono wydanie maksymalnie 370 zezwoleń, dla każdego z poszczególnych rodzajów alkoholu: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - do 155 zezwoleń (55 z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży i 100 z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży); powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 35 i 75); powyżej 18% zawartości alkoholu - do 105 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 75);
- w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy Tarnowo Podgórne miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych²⁰.

W uchwale tej:

- ustalono, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 metrów od obiektów chronionych²¹ (20 m – gdy objekty te oddzielone są od punktów sprzedaży drogą); wskazano

¹⁵ Nr V/60/2015 z dnia 27 stycznia 2015 r.

¹⁶ Nr LXIV/580/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r.

¹⁷ Szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, objekty kultu religijnego, muzea, miejsca masowych zgromadzeń;

¹⁸ 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).

¹⁹ Nr LXII/979/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

²⁰ Nr LXII/980/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

²¹ Szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, kościołów i muzeów;

też sposób pomiaru odległości²². Przewodnicząca rady wyjaśniła, że ustalenie takiej odległości wynika z faktu, że na terenie gminy niektóre obiekty znajdują się *vis a vis*, jednak by dotrzeć do punktu sprzedaży wymagane jest pokonanie nie mniej niż 50 metrów.

Zdaniem NIK, w istocie, przyjmując takie rozwiązanie, dopuszczono do tego aby punkt sprzedaży napojów alkoholowych był usytuowany w bardzo bliskim, niemal bezpośrednim sąsiedztwie z obiektami chronionymi. W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjmuje się, że odległość taka jest odpowiednia gdy stwarza realną gwarancję ograniczenia dostępu do alkoholu i w ten sposób wpływa na ograniczenie spożycia alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie nierzadkiego zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany. Jeśli zaś odległość ta jest zbyt krótka to ułatwia ona dostęp do alkoholu, ale i prowadzi do kształtowania określonego (niewłaściwego) sposobu i warunków jego spożywania²³.

- wprowadzono (w § 2 ust. 1-4) odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w wymienionych w projekcie miejscach, przy zastrzeżeniu że w miejscach tych napoje alkoholowe będzie można spożywać wyłącznie w trakcie organizowanych w tych miejscach imprez, co było niezgodne z dyspozycją art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W myśl art. 14 ust. 2b ww. ustawy, rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca nie upoważnił jednak organu stanowiącego gminy do wprowadzania odstępstw czasowych (terminowych), rodzajowych czy podmiotowych od zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych (niedopuszczalne jest np. odstępstwo wprowadzone na czas imprez, zabaw, imprez plenerowych, na które organizator uzyskał jednorazowe zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych). Oznacza to, iż wyłączenie zakazu z art. 14 ust. 2a ww. ustawy dokonane przez radę w ramach upoważnienia z art. 14 ust. 2b powinno mieć charakter stały i bezwarunkowy, zaś odstępstwo od zakazu powinno być uprawnieniem przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie objętym zakresem zastosowania uchwały, niezależnie od innych okoliczności. Wprowadzając wskazane rozwiązania organ wykonawczy naruszył przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości²⁴. Ponadto, organ nie przedstawił żadnych danych wskazujących, że odstępstwo od zakazu nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. W uzasadnieniu projektu uchwały brak jest przy tym argumentów wskazujących na spełnienie ww. przesłanki. Wójt wyjaśnił, że stanowisko na temat kształtowania polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi będzie bezsprzecznie potrzebne przy ustalania

²² Odległość mierzy się dystansem, jaki trzeba pokonać od drzwi wejściowych przeznaczonych dla klientów punktu sprzedaży lub punktu sprzedaży i podawania alkoholu do wejścia do obiektu chronionego, bez narażania się na naruszenie przepisów Prawa o ruchu drogowym.

²³ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2019 r. II GSK 805/19 (LEX nr 2778586), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2019 r. II GSK 1178/19 LEX nr 2782412 i przytoczone tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

²⁴ por. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2019 r. VIII SA/Wa 758/19 (LEX nr 2825867).

nowego projektu uchwały. Ponadto w uzasadnieniu ww. uchwały nie zawarto argumentów przemawiających za faktem, że wprowadzone odstępstwo nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przewodnicząca rady wyjaśniła, że podejmując nowy akt rada będzie miała powyższe na uwadze.

NIK zauważa, że jakkolwiek gmina ma pewien zakres swobody w stanowieniu norm prawnych wynikających z delegowania uprawnień do samodzielnego określania liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu czy np. wprowadzania odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych, to jednak swoboda ta jest ograniczona między innymi celami, które przepisy prawa miejscowego dotyczące tych zagadnień powinny realizować. Prawotwórcze działania rady gminy należy zatem ocenić przez pryzmat nałożonego w art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych. Podkreślenia również wymaga, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności poprzez ograniczanie dostępności alkoholu²⁵.

3. Ustalona w 2001 r. maksymalna liczba 75 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 30 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne), pozostała niezmieniona do stycznia 2015 r., gdy liczbę punktów sprzedaży zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zwiększono do 100, a przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 50. W uchwale z czerwca 2018 r., liczba zezwoleń została ustalona na 370, dla obu form sprzedaży napojów alkoholowych (do spożycia na miejscu i na wynos), w tym dla alkoholu powyżej 4,5% - 215, co było w istocie obniżeniem wielkości ustalonych w uchwale z 2015 r. W latach poprzedzających przyjęcie uchwały wskaźniki związane z negatywnymi skutkami użycia alkoholu były względnie stałe.

Od 2018 r. wzrastał na terenie gminy wskaźnik wykorzystania limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – z 67 do 75%, przy stałym ustalonym na poziomie 370 poziomie tego limitu. Było to efektem wzrostu liczby wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z 247 w 2018 r. do 276 w 2020 (wzrost o 11,7%). W tym czasie liczba zameldowanych mieszkańców wzrosła o 4,5%. Od 2015 r. liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie zmieniła się i wyniosła 113.

Niezmieniona od 2018 r. maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 25% wskaźnik niewykorzystania limitu nie skłoniły organu stanowiącego (poszczególnych radnych) do wystąpienia z inicjatywą jego zmniejszenia, co świadczyłoby o rzetelnej realizacji obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie jego fizycznej dostępności.

(akta kontroli str. 5-14)

4. Rada gminy nie skorzystała z możliwości przyjęcia uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, mimo że na terenie gminy funkcjonowały punkty sprzedaży tych napojów (stacje paliw).

²⁵ Zobacz np.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r. II SA/Sz 366/18 (Lex nr 2503112).

W okresie objętym kontrolą rada nie podjęła również uchwały o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, w innych niewymienionych miejscach, obiektach, ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwiał przepis art. 14 ust. 2 b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Projektu uchwał w ww. zakresie nie przygotował i nie przekazał radzie wójt, a rada (poszczególni radni) nie skorzystała z możliwości podjęcia uchwał w tym zakresie z własnej inicjatywy.

Organ stanowiący gminy, w czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego²⁶, a następnie - stanu epidemicznego²⁷, nie wdrożył dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych. Wdrożenie takich rozwiązań rekomendowała wszystkim gminom Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁸. Projektu uchwały w ww. zakresie nie przygotował i nie przekazał radzie wójt, a rada (poszczególni radni) nie skorzystała z możliwości podjęcia uchwały w tym zakresie z własnej inicjatywy. Przewodnicząca rady gminy wskazała, że analizy tego rodzaju nie były przedmiotem działań rady. Dodała, że zajmuje się tym GKRPA.

(akta kontroli str. 13-16, 370-374)

5. Równoległe z kontrolą działalności rady gminy, NIK sprawdziła, w jaki sposób organ wykonawczy gminy 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 wójta.

(akta kontroli str.)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W uchwalonych przez radę gminnych programach na lata 2017-2020 nie ujęto 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.).

(akta kontroli str. 102-143, 158-171, 208-219, 235-248, 263-276, 291-305, 321-369)

²⁶ Stan zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 14 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433 ze zm.), a odwołano 20 marca 2020 r., zobacz: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).

²⁷ Stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono od 20 marca 2020 r., zobacz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 499, ze zm.).

²⁸ Wytyczne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w czasie pandemii z 9 kwietnia 2020 r. (<https://www.parpa.pl/images/file/202004091130.pdf>).

2. Rada gminy, uchwalając obowiązujące w latach 2018-2020 akty prawa miejscowego, ustalające maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, 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, a co przejawiało się tym, że:

- deklarowanych przesłanek wprowadzenia konkretnych rozwiązań nie poparto argumentami (danymi obrazującymi sytuację lokalną) świadczącymi o zasadności projektowanych rozwiązań w kontekście realizacji obowiązku podejmowania działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu;
- w § 1 pkt 1 uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży ustalono usytuowanie tych miejsc w bezpośredniej wręcz odległości od obiektów chronionych (nie mniejszej niż 20 m, gdy obiekty chronione oddzielone są od punktu sprzedaży drogą), co stało w sprzeczności z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu.

(akta kontroli str. 102-143, 158-171, 208-219, 235-248, 263-276, 291-305, 321-369)

3. W § 2 ust. 1-4 uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przyjęto regulację niezgodną z dyspozycją art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości, co polegało na wprowadzeniu odstępstwa od zakazu spożywania, sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w wymienionych w projekcie miejscach, przy zastrzeżeniu, że w miejscach tych napoje alkoholowe będzie można spożywać wyłącznie w trakcie organizowanych tam imprez, na które organizator uzyskał jednorazowe zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Ponadto, uzasadnienie ww. uchwały nie zawierało argumentów przemawiających za faktem, że wprowadzone odstępstwo nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

(akta kontroli str. 102-143, 158-171, 208-219, 235-248, 263-276, 291-305, 321-369)

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) uwzględnianie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu;
- 2) stanowienie aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia i odstępstwa od zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób zapewniający możliwie efektywną realizację obowiązków gminy w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych m.in. poprzez prowadzenie analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i ich wpływu na ograniczanie dostępności 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 Poznaniu. 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.

Poznań, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
p.o. Dyrektora
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis