



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.03.2020

Piotr Ruszkiewicz
Burmistrz Miasta Kościan
Al. T. Kościuszki 22
64-000 Kościan

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076

Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kościanie, Al. T. Kościuszki 22 64-000 Kościan, dalej również: Miasto
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Ruszkiewicz, Burmistrz Miasta Kościana ¹ , od 14 listopada 2018 r. poprzednio Michał Karol Jurga od 25 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. 2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Agnieszka Hofman, inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LPO/50/2020 z 15 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: burmistrz.

² Tj. do dnia 3 lipca 2020 r.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, burmistrz Miasta Kościana, 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

Burmistrz, przygotowując projekty uchwał (obowiązujących w latach 2017-2020) w sprawie ustalenia warunków sprzedaży napojów alkoholowych, liczby punktów, a następnie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie dokonywał oceny wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Kościana. W uzasadnieniach projektów przedmiotowych uchwał, burmistrz nie wskazał argumentów pozwalających na ocenę, czy istotnie, przyjmowane rozwiązania efektywnie realizowały cele i założenia określone w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁵ – w projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Kościana poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (np. wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych).

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.

Burmistrz wywiązywał się z ustawowego obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁶, jednak nierzetelne dokumentowanie przebiegu kontroli nie pozwalało na weryfikację ustaleń o ewentualnych naruszeniach przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w tym przestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych⁷. Burmistrz do dnia zakończenia kontroli nie podjął działań w celu cofnięcia zezwoleń, ani nałożenia grzywny, mimo stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzanych przez miejską komisję rozwiązywania problemów alkoholowych⁸, przypadków naruszania przepisów ustawy poprzez nieuwidacznianie w punktach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych informacji o szkodliwości spożywania alkoholu. Nie podejmował również skutecznych działań zapobiegających niedozwolonemu publicznemu rozpowszechnianiu znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe⁹.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).

⁶ Zobacz: art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości

⁷ Zobacz: art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁸ Dalej: miejska komisja.

⁹ Zobacz: art. 2¹ ust. 1 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Diagnoza potrzeb i strategię ograniczania dostępności napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą burmistrz przedłożył radzie miejskiej projekty uchwał w sprawie przyjęcia (odrębnie na każde z lat 2017-2020) miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii¹¹, ustalenia limitu i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹², ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Kościana¹³, ustalenia na terenie miasta Kościana zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 371-446, 765-778, 795-800)

W projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2019 nie przedstawiono informacji o bieżących lokalnych problemach związanych z nadużywaniem alkoholu, dotyczących np.: liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej, w których są problemy alkoholowe, liczby wniosków o zastosowanie leczenia, liczby wniosków skierowanych na badania przez lekarza biegłego, liczby osób przyjętych w punkcie konsultacyjnym Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej również: miejska komisja), liczby wydanych opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Odnośnie danych będących podstawą opracowania projektów programów, Burmistrz wyjaśnił, że opierano się na dokonywanych przez miejską komisję analizach problemów i potrzeb związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, prowadzonych na podstawie rocznych sprawozdań z działalności jednostek pomocniczych miasta i policji, w których zawarte były dane dotyczące między innymi skutków używania alkoholu. NIK zauważa, że treść projektów programów nie wskazywała, aby uwzględniono w nich wyniki analiz danych wymienionych przez burmistrza. W projekcie uchwały na 2020 r.¹⁵ podano jedynie dane dotyczące liczby: mieszkańców miasta; zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - ogółem oraz w podziale na gastronomię i detal; mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży - w podziale na gastronomię i detal; wartość sprzedanego alkoholu w poprzednich latach i w podziale na rodzaje alkoholu. W strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie miejskiej Kościan na lata 2016-2025, ani w innym dokumencie czy opracowaniu nie wskazywano na potrzeby miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych. I tak, w projektach miejskich programów na lata 2017-2019 wskazano dane statystyczne dotyczące spożycia napojów alkoholowych w Polsce, publikowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii, a w programie na rok 2020 - statystykę dotyczącą miasta Kościana. Jednym z celów ujętych w projektach programów było „zapobieganie naruszeniom prawa w obrocie napojami alkoholowymi, w tym podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów

¹⁰ 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.

¹¹ Nr XX/229/17 z dnia 19 stycznia 2017 r., nr XXX/322/18 z dnia 22 lutego 2018 r., nr IV/29/19 z dnia 7 lutego 2019 r., nr XI/135/19 z dnia 21 listopada 2019 r.

¹² Nr XXX/322/14 z dnia 27 marca 2014 r.

¹³ Nr XXXV/363/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

¹⁴ Nr XXXV/364/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

¹⁵ Uchwała nr XI/135/19 z dnia 21 listopada 2019 r.

alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela posiłkowego”. Realizacja tego celu miała polegać na kontroli placówek handlowych i gastronomicznych na terenie miasta, prowadzących sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, opiniowaniu wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wspieraniu edukacji publicznej poprzez prowadzenie szkoleń dla właścicieli punktów sprzedaży i sprzedawców napojów alkoholowych i podejmowaniu interwencji w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw”. Tak przygotowane projekty miejskich programów profilaktyki nie pozwalały - w ocenie NIK – na prawidłową realizację 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. programu na 2019 r. i 2020 r.)
(dowód: akta kontroli str. 371-446, 765-778, 795-800)

Projekty miejskich programów nie zawierały powiązań danych o sytuacji w gminie ze wskazaniem niezbędnych działań zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonymi problemami lub zjawiskami, mającymi związek ze spożywaniem napojów alkoholowych lub z ich dostępnością. W żadnym z projektów programów nie zapisano też celów¹⁶, działań lub wskaźników¹⁷, świadczących o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Według wyjaśnień burmistrza, w projektach programów na 2017 i 2018 r. nie zawarto danych mogących stanowić podstawę do przyjmowania uchwał w zakresie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń lub punktów sprzedaży, ani zapisu o dostosowaniu do potrzeb ograniczania dostępności ponieważ nie wystąpiły sygnały od mieszkańców i instytucji, które wskazywałyby potrzeby podjęcia stosownego zapisu w podejmowanych uchwałach. W kwestii braku takich uregulowań w projekcie programu na 2019 r. burmistrz wskazał dane (wykaz liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, liczby wydanych zezwoleń, limitu punktów sprzedaży, cofniętych zezwoleń, wartości sprzedanego alkoholu, rozmieszczenia punktów sprzedaży na terenie miasta), w oparciu o które analizowane były przesłanki ustalenia podstawy ograniczenia ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

NIK nie podziela argumentów burmistrza i 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, mimo ujęcia w tym na 2020 r. danych dotyczących sprzedaży alkoholu, wbrew dyspozycji zawartej w art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w żaden sposób, np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, nie odniesiono się do kwestii zmniejszenia dostępności alkoholu. Nie odniesiono się też do efektów osiąganych 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

¹⁶ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound). Ibidem, s. 22, 95-96.

¹⁷ Wskaźniki powinny być obiektywnie weryfikowalne, co oznacza, że powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań.

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 Zdrowia¹⁸, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Rzetelne wykonywanie ustawowych obowiązków w omawianym zakresie wymaga właściwego rozeznania, w tym udokumentowanych analiz stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 371-446, 769-778)

W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w mieście obowiązywała uchwała z 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia limitu i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁹, w której liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży określono na 80, a do spożycia w miejscu sprzedaży na 30. Zmieniała ona poprzednio obowiązującą uchwałę²⁰, w której liczbę punktów sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ustalono na 70 oraz określono obiekty, od których w odległości 50 m nie mogła się odbywać sprzedaż napojów alkoholowych²¹. Odległość mierzona miała być najkrótszą drogą dojścia od wejścia do punktu sprzedaży do wejścia do obiektów chronionych. Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości²², burmistrz przedłożył radzie miejskiej projekty następujących uchwał, regulujących liczbę zezwoleń oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Kościana²³, w której dopuszczono wydanie maksymalnie 110 zezwoleń, dla każdego z poszczególnych rodzajów alkoholu: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - do 110 zezwoleń (30 z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży i 80 z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży); powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 80); powyżej 18% zawartości alkoholu - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 80);
- w sprawie ustalenia na terenie miasta Kościana zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych²⁴, w której 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 chronionych²⁵; wskazano też sposób pomiaru odległości²⁶.

W uzasadnieniach projektów ww. uchwał powołano ustawowy obowiązek i możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad, nie wskazano natomiast przesłanek jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania za służące ograniczeniu sprzedaży napojów alkoholowych. I tak, uzasadniając minimalną

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

¹⁹ Nr XXX/322/14 z dnia 27 marca 2014 r.

²⁰ Nr VII/69/03 z dnia 20 lutego 2003 r.

²¹ Szkoły (z wyjątkiem szkół wyższych), przedszkoli, kościołów, dworców kolejowego i autobusowego.

²² 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).

²³ Nr XXXV/363/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

²⁴ Nr XXXV/364/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

²⁵ Przedszkoli, szkół i kościołów.

²⁶ Odległość mierzy się najkrótszą drogą dojścia, ciągiem dróg – od wejścia do punktu sprzedaży napojów alkoholowych do granicy obiektów chronionych.

odległość, jaka musi dzielić tzw. obiekty chronione od miejsc sprzedaży napojów alkoholowych wskazano, że „celem ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych obiektów i miejsc przed zagrożeniem jakie stwarza alkohol.” Burmistrz wyjaśnił, że przygotowując projekt tej uchwały przyjęto kryterium odległości 50 m od obiektów objętych ochroną, jakie obowiązywało w poprzedniej uchwale, w projekcie uwzględnione zostało orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych względem miejsc chronionych, mając na uwadze szczególną ochronę tych miejsc przed zagrożeniem jakie może stwarzać sprzedaż napojów alkoholowych. W kwestii sposobu pomiaru odległości burmistrz wskazał na orzecznictwo sądów.

Z kolei w uzasadnieniu projektu uchwały ustalającej limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wskazano, że „dla miasta Kościana ustalonych było 80 punktów w detalu i 30 w gastronomii, ze sprzedażą alkoholu funkcjonuje 68 placówek handlowych, dla których wydano 195 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 24 placówki gastronomiczne, dla których wydano 51 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży”. Podano również, że w jednym punkcie sprzedaży mogą być trzy zezwolenia na sprzedaż wg rodzajów alkoholu. Powołano także pozytywne opinie rad osiedli, którym przesłany został projekt uchwały do zaopiniowania. Z kolei podczas uchwalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zastępca burmistrza, na posiedzeniu rady miejskiej, jako przyczynę ograniczenia katalogu miejsc chronionych²⁷ wskazał potrzebę ochrony prowadzonych przez przedsiębiorców biznesów.

(dowód: akta kontroli str. 447- 488, 710-715, 769-778)

W toku kontroli, burmistrz nie przedłożył analiz, opracowań bądź innych dokumentów przemawiających za tym, że proponowane w projektach uchwał rozwiązania mogą - długofalowo lub w krótkim okresie - pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie poziomu dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy. To, w ocenie NIK, świadczy o nierzetelnej realizacji zadań z zakresu ograniczania dostępności alkoholu i nierzetelnym przygotowaniu do opracowania projektów uchwał w tym zakresie. Podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych m.in. poprzez ograniczanie dostępności napojów alkoholowych jest ustawowym obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 1 ust.1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1). NIK zauważa, że wprowadzenie w formie aktu prawa miejscowego każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań, a celem najistotniejszym w tym przypadku winno być zadanie ustawowe ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia przedmiotowych uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane²⁸. W przypadku projektów omawianych uchwał (następnie przyjętych przez radę), takich analiz brakowało. Uzasadnienie pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać

²⁷ Wykreślono dworzec autobusowy i kolejowy.

²⁸ Zobacz np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1131/18 (Lex nr 2608386); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 366/18 (Lex nr 2503112).

informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²⁹.

(akta kontroli str. 765-766, 771-775)

1.2. Ustalona w 2003 r.³⁰ maksymalna liczba 70 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 marca 2014 r.³¹, gdy liczbę punktów sprzedaży zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży zwiększono do 80. W projekcie uchwały z sierpnia 2018 r.³² liczba zezwoleń została ustalona na 110, dla obu form sprzedaży napojów alkoholowych (do spożycia na miejscu i na wynos), co było w istocie utrzymaniem wielkości ustalonych w uchwale z 2014 r. Stało się tak, mimo że w latach poprzedzających przyjęcie tej uchwały rosły wskaźniki związane z negatywnymi skutkami użycia alkoholu, w tym liczba: interwencji i pouczeń straży miejskiej, osób doprowadzonych do miejsca zamieszkania lub wezwanie pogotowia ratunkowego lub policji, nietrzeźwych sprawców przemycy i kierowców prowadzących pojazdy w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu, na co wskazywały dane ze straży gminnej, policji i ośrodka pomocy społecznej. Liczba udzielanych rocznie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na miejscu i poza miejscem sprzedaży wprawdzie spadała w okresie 2016-2018 (ze 119 w 2016 r. i 61 w 2017 r. do 37 w 2018 r.), jednak w 2019 r. wzrosła o 35 % (do 50) w stosunku do 2018 r. Podobnie tendencja spadkowa dotyczyła liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (z 93 w 2016 r., 45 w 2017 r. do 21 w 2018 r.), lecz w 2019 r. było ich 39, co oznacza wzrost w stosunku do 2018 r. o 86 %.

Nieznacznie malała liczba obowiązujących zezwoleń ogółem (z: 258 w 2016 r., 253 w 2017 r., 244 w 2018 r., do 220 w 2019 r. i 223 w 2020 r.). Poziom wykorzystania ustalonego limitu ogółem (330 zezwoleń) wahał się w okresie 2018-2020 i wynosił odpowiednio 73,94 %, 66,67 % i 67,58 %, nie skłoniło to jednak organu wykonawczego do zaprojektowania jego zmniejszenia. Burmistrz wyjaśnił, że maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania analizowano na podstawie wykazów liczby punktów sprzedaży, liczby wydanych zezwoleń, limitu punktów sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kościana, obowiązujących od 1990 r. do 2018 r., cofniętych zezwoleń, wartości sprzedaży napojów alkoholowych w punktach usytuowanych w mieście, a także rozmieszczenia punktów sprzedaży i wydanych zezwoleń na terenie działania rad osiedli. Dodał, że w wyniku prowadzonych działań, miejska komisja nie stwierdziła konieczności ograniczenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a na podstawie miejskiego programu, sytuacja jest na bieżąco monitorowana. Członkowie miejskiej komisji wyjaśnili, że w latach 2017-2019 nie podejmowali interwencji w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw. Burmistrz w toku kontroli NIK przedstawił protokół z posiedzenia komisji spraw społecznych, na którym dyskutowana była kwestia treści uchwały z 23 sierpnia 2018 r. ustalającej limity zezwoleń po zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości w 2018 r. Z jej treści wynika, że omówiono jedynie zmianę ustawy, jako przyczynę przygotowania projektu uchwały. W toku kontroli NIK, burmistrz nie wyjaśnił przyczyn niepodjęcia

²⁹ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

³⁰ Uchwała Nr VII/69/03 z dnia 20 lutego 2003 r.

³¹ Uchwała nr XXX/322/14 z dnia 27 marca 2014 r.

³² Uchwała nr XXXV/363/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

inicjatywy dotyczącej zmniejszenia limitów miejsc sprzedaży alkoholu (wobec ich niewykorzystania), nie udzielił również odpowiedzi na pytanie o to, czy prowadzone były analizy przyjętych w uchwałach rozwiązań pod kątem tego, czy odpowiadały one celom ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Wartość sprzedawanych na terenie Kościana napojów alkoholowych spadła w 2019 r. w stosunku do 2018 r. o 1.819.947 zł (o 5,8%). Od 2016 r. do 2019 r. systematycznie zwiększała się liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (z 238 w 2016 r. do 288 w 2019 r.), co nie było spowodowane działaniami organów miasta, a spadkiem liczby jego mieszkańców, przy jednoczesnym spadku liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (96 w 2017 r., 91 w 2018 r., 81 w 2019 i 82 w 2020 r.)

(akta kontroli str. 447-488, 713-715, 769- 778)

1.3. W okresie objętym kontrolą burmistrz nie przedkładał radzie miejskiej projektów uchwał 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. Możliwość taką dawał przepis art. 14 ust. 2b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Jako przyczynę tego stanu rzeczy burmistrz wskazał istniejące z mocy ustawy zakazy zawarte w art. 14 ust. 1, 2a, 3 -5 i art. 16 ust.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Podał również, że nowelizacja zmieniła dotychczasowy zakaz na ten obejmujący spożywanie napojów w miejscach publicznych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia, w punktach sprzedaży tych napojów (art. 14 ust. 2a). Brak inicjatywy w zakresie wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży alkoholu (na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), która mogła wpłynąć na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych, burmistrz motywował brakiem sklepów czynnych w godzinach nocnych, z wyjątkiem sześciu punktów sprzedaży na stacjach paliw. Burmistrz dodał, że wprowadzenie ograniczenia miałoby sens w przypadku wprowadzenia analogicznego ograniczenia na terenie gminy wiejskiej Kościan, gdzie cztery stacje paliw prowadzą sprzedaż alkoholu, a punkty te usytuowane są w bliskiej odległości od granicy miasta.

(akta kontroli str. 765-766, 769-787)

Burmistrz, w czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego³³, a następnie - stanu epidemicznego³⁴, nie wystąpił z inicjatywą wdrożenia dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych. Wdrożenie takich rozwiązań rekomendowała wszystkim gminom Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych³⁵. Burmistrz podał, że miejska komisja zapoznała się z pismem Agencji, a porównawszy liczbę interwencji w okresie marzec-czerwiec 2019 i 2020 stwierdziła, że nie ma konieczności zwiększenia ich liczby w miejscach użyteczności publicznej w związku z nadużywaniem napojów alkoholowych; obostrzenia polegające na konieczności pozostania w domach nie wpłynęły negatywnie - w ocenie burmistrza - na zachowania społeczne mieszkańców, które wymagałyby interwencji służb.

(akta kontroli str. 779-781f)

³³ 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).

³⁴ 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.).

³⁵ 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>).

1.4. Wojewoda, jako organ nadzoru nie orzekał o nieważności w całości lub w części, którejkolwiek z podjętych w latach 2017-2020 uchwał rady gminy w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży lub wprowadzenia czasowych lub stałych ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu, nie wnosił również skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na te uchwały.

(akta kontroli str.784-789)

1.5. W latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.) burmistrz przyjął łącznie 162 wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i udzielił 155 zezwoleń (siedem wniosków było w trakcie postępowania). W jednym przypadku przedsiębiorca wycofał złożony wniosek. Nie było wniosków odrzuconych. Wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przedkładane miejskiej komisji przez burmistrza, opiniowane były pozytywnie. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki, gdy liczba wniosków o wydanie zezwoleń, przewyższyła ich maksymalną liczbę ustaloną przez radę miejską.

(akta kontroli str. 713-714)

W tym czasie, w 2017 r. obowiązywały 253 zezwolenia, w 2018 r. – 244, w 2019 r. – 220, a w 2020 – 223. Rocznie burmistrz wydał 61 zezwoleń w 2017 r., 37 w 2018 r. i 50 w 2019 r. (do 31 marca 2020 – 7 zezwoleń). W okresie objętym kontrolą zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych burmistrz cofnął 5 podmiotom, przy czym zaistnienie podstaw do tego zostało zgłoszone przez policję i prokuratora rejonowego w Kościanie.

(akta kontroli str. 713-778)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ wykonawczy miasta, przygotowując projekty obowiązujących w latach 2017-2020 aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 201-370, 447- 469, 765-766, 769-778)

2. W projektach miejskich programów na lata 2017-2020 nie określono wskazań 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 wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7 tejże ustawy, w okresie od 9 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 371- 446)

OCENA CZĄSTKOWA

Organ wykonawczy miasta nie wywiązał się rzetelnie z obowiązku realizacji zadań na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. W projektach objętych kontrolą uchwał ustalających zasady dostępności napojów alkoholowych zabrakło odwołania do popartych rzetelną analizą argumentów, świadczących o poszukiwaniu optymalnych dla miasta rozwiązań w tym zakresie. W miejskich programach nie ujęto natomiast wskazań mogących stanowić punkt odniesienia do oceny funkcjonowania

wdrożonych już rozwiązań i ewentualnej ich zmiany, tak aby poprawić ich skuteczność w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

2. Działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2019, na podstawie upoważnień burmistrza, członkowie miejskiej komisji przeprowadzili kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W 2017 r. przeprowadzono 53 kontrole (55 % wszystkich punktów), w 2018 r. 45 (45%), a w 2019 r. 12 (15%). Zakres kontroli obejmował przestrzeganie zasad sprzedaży określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, w szczególności zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim; osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości; na kredyt lub pod zastaw, a także zgodności prowadzonej sprzedaży napojów alkoholowych z udzielonym zezwoleniem. Burmistrz wyjaśnił, że w 2020 kontrole zaplanowano na II kwartał 2020 r.; 3 czerwca 2020 r. wysłano zawiadomienia do przedsiębiorców o wszczęciu kolejnych kontroli, dodał, że będą one przeprowadzone ze strażnikami straży miejskiej Kościana.

(akta kontroli str. 510-641, 720, 797-800)

2.2. W toku kontroli NIK, Burmistrz nie przedłożył dokumentu opisującego zasady typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, uwzględniające identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest największe. Powołał się przy tym na wyjaśnienia złożone przez miejską komisję. Członkowie miejskiej komisji wyjaśnili, że przeprowadzali kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych zgodnie z otrzymanym wykazem sklepów i lokali gastronomicznych, w których sprzedawany był alkohol, a priorytetem kontroli były punkty zlokalizowane w pobliżu szkół, starych osiedli mieszkaniowych i miejsc najbardziej zagrożonych, zwłaszcza gdzie zbierała się młodzież. Starano się przy tym, aby w ciągu 2 lat były skontrolowane wszystkie punkty sprzedaży alkoholu w Kościanie. Przyjmowane podczas posiedzeń miejskiej komisji plany kontroli wskazywały liczbę planowanych kontroli z podaniem kwartału, na który je zaplanowano.

NIK zauważa, że sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej powinien określić organ kontroli lub organ nadrzędny. Nieokreślenie przez burmistrza sposobu dokonywania identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, było niezgodne z dyspozycją art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców³⁶. W ocenie NIK, brak procedur wyboru podmiotów do kontroli w oparciu o analizę ryzyka, stwarza potencjalne zagrożenie występowania zjawisk korupcyjnych.

(akta kontroli str. 510-528, 765-766, 769-778)

2.3. Każdą z kontroli, zgodnie z art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców, przeprowadzono po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorcy, a ich przebieg i zakres zostały udokumentowane w protokole, podpisanym w miejscu jej przeprowadzenia, przez osoby przeprowadzające kontrolę oraz przedsiębiorcę, u którego ją przeprowadzono lub osobę upoważnioną do działania w jego imieniu.

³⁶ W stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r.; wcześniej analogiczny wymóg wynikał z art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)

2.4. W latach 2017-2019 protokoły kontroli sporządzone były na szablonie formularza, który wskazywał zakres opisany w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z treścią zawiadomień przedkładanych przedsiębiorcom, w latach 2017-2019 kontroli miało podlegać posiadanie zezwolenia, wniesienie opłaty i posiadanie tytułu prawnego do korzystania z lokalu stanowiącego punkt sprzedaży. Upoważnienia burmistrza wydane członkom miejskiej komisji wskazywały, że kontrolą miało być objęte przestrzeganie zasad obrotu napojami alkoholowymi i warunków korzystania z zezwoleń. Kontrolujący, w miejscu przeznaczonym na opis ustaleń, odnotowali (na 28 objętych szczegółowym badaniem protokołów kontroli): okazanie aktualnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (adnotacja w 24 protokołach), sprawdzenie terminowości wniesienia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w odpowiedniej wysokości (17 protokołów), weryfikacja uwidocznienia w miejscach sprzedaży alkoholu informacji o szkodliwości spożywania alkoholu (17 protokołów), posiadanie tytułu prawnego do korzystania z lokalu, stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych (adnotacja w 1 protokole). W 4 protokołach zamieszczono jedynie adnotację o treści: „nie stwierdzono niezgodności z wydanym zezwoleniem na sprzedaż alkoholu i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, pouczono o konsekwencjach ich nieprzestrzegania”. W żadnym z protokołów kontroli nie odnotowano informacji o: sprawdzeniu zaopatrywania się w napoje alkoholowe u producentów posiadających odpowiednie zezwolenia, prowadzeniu sprzedaży zgodnie z posiadanym zezwoleniem, prowadzeniu sprzedaży bezpośrednio przez sprzedawcę, przestrzeganiu zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim i nietrzeźwym, przestrzeganiu zakazu sprzedaży na kredyt i pod zastaw, przestrzeganiu zakazu spożywania alkoholu w miejscu sprzedaży (dotyczy sklepów) oraz najbliższej okolicy punktu sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych. W ramach kontroli korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych sprawdzeniu nie podlegała rzetelność (zgodność ze stanem faktycznym) składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, a jedynie terminowość jej wniesienia. Weryfikacji prawdziwości oświadczeń o wartości sprzedaży dokonywano na etapie ich składania wraz z dokumentami kasowymi dostarczonymi przez przedsiębiorców. Za 2017 r. zweryfikowano w ten sposób 15 oświadczeń (15%), za 2018 r. 17 oświadczeń (17%), a za 2019 r. 30 oświadczeń (37%). Nieprawidłowości nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 784-789, 807-845)

Sposób dokumentowania przeprowadzonych czynności kontrolnych (treść formularza protokołu kontroli) nie obejmował opisu przebiegu poszczególnych czynności, tj. brak było informacji, w jaki sposób kontrolujący powzięli wiedzę o poszczególnych zagadnieniach, np. w oparciu o oświadczenia przedsiębiorcy, analizę dokumentów czy przeprowadzone oględziny, do protokołów nie załączono kopii źródłowych dokumentów objętych sprawdzeniem. Według protokołów, podczas żadnej z przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości określonych w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, będących podstawą do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W kwestii prowadzenia i dokumentowania kontroli burmistrz wskazał, że członkowie komisji, dzięki wieloletnim doświadczeniom popartym praktycznymi działaniami, w jego ocenie, do swoich obowiązków podchodzili z dużym zaangażowaniem. Od lat komisja pozostawała w stałym kontakcie z Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, korzystając ze wsparcia merytorycznego, a poprzez uczestnictwo w szkoleniach doskonaliła swoje kompetencje. Podczas kontroli w latach 2017-2019

komisja nie stwierdziła konieczności podjęcia działań określonych w art.18 ust. 10 ustawy. Burmistrz dodał, że nie wpływały żadne sygnały od mieszkańców i informacje od organów powołanych do zapewnienia porządku publicznego aby zastosować art. 18 ust. 10 ustawy.

W ocenie NIK, kontrolujący nie dołożyli należytej staranności w celu właściwego dokumentowania przebiegu kontroli. Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020, nałożył na gminy m.in. obowiązek zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Dlatego Burmistrz, jako organ wydający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych i jednocześnie upoważniający do przeprowadzenia kontroli prawidłowości korzystania z niego, powinien móc zweryfikować rzetelność każdej kontroli, tak aby mieć pewność, co do jej skuteczności w eliminowaniu ewentualnych przypadków nieprzestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia oraz innych zasad i warunków określonych przepisami prawa. To, w ocenie NIK, nie jest możliwe bez zweryfikowania metodyki przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str. 529- 641)

Kontrole wykazały uchybienia i nieprawidłowości polegające na niewidocznieniu, w pięciu punktach sprzedaży napojów alkoholowych, informacji o: szkodliwości spożywania alkoholu; zakazie spożywania alkoholu przez osoby nieletnie; zakazie sprzedaży alkoholu nietrzeźwym. W ramach zaleceń pokontrolnych wskazano na konieczność uzupełnienia tabliczek z informacjami w ww. zakresie. Burmistrz nie podjął natomiast żadnych działań, w celu ukarania przedsiębiorców, u których stwierdzono takie braki, grzywną, mimo że, w myśl art. 45 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, niewidocznienie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu jest karane grzywną. Burmistrz wyjaśnił, że w każdym stwierdzonym przypadku pozostawiono nowe tabliczki z aktualną podstawą prawną i dodał, że jeśli w kolejnych kontrolach brakowałyby tabliczek, podjęte będą czynności zgodnie z art. 45 ustawy.

NIK zauważa, że w świetle obowiązujących przepisów (art. 18 ust. 10 pkt 2, w zw. ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), brak (niewidocznienie) w miejscu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, jest przesłanką do obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Burmistrz wyjaśnił, że uzyskane informacje przekazał miejskiej komisji oraz, że kontrola w punktach, w których stwierdzono nieprawidłowości zostanie powtórzona. Jeśli czynności kontrolne potwierdzą nieprawidłowości, zastosowane zostaną sankcje wynikające z art. 18 ust. 10 ustawy.

(akta kontroli str. 529-641, 784-800, 846- 848)

2.5. W myśl art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gmina w ramach zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu, podejmuje interwencje w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występuje przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Burmistrz nie podejmował skutecznych działań dla zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie zakazu i dopuszczalnych zasad reklamy napojów alkoholowych, do czego zobowiązywały art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz postanowienia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3). Dla wypełnienia obowiązków w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych, w ocenie NIK, niezbędna jest prowadzona na bieżąco analiza dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz podjęcie interwencji w przypadku stwierdzenia ich naruszenia. Burmistrz nie

udzielił odpowiedzi na pytanie o przeprowadzanie kontroli reklam napojów alkoholowych, wskazał na wyjaśnienia miejskiej komisji w tym zakresie. Członkowie miejskiej komisji wyjaśnili, że sprawdzali czy w witrynach sklepów nie jest umieszczona reklama i czy ewentualnie na umieszczonych reklamach 20% powierzchni zawiera informację o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych oraz czy alkohol umieszczony wewnątrz sklepu nie jest widoczny dla przechodniów. Podali, że na terenie miasta nie było żadnych reklam napojów alkoholowych na bilbordach, ścianach budynków czy stronach internetowych. Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w wybranych obszarach przestrzeni miejskiej wykazały jednak osiem przypadków (na 21 miejsc objętych oględzinami) znajdowania się w niej obiektów i treści niezgodnych z zakazami określonymi w art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzono obecność reklamy piwa, której treść była niezgodna z art. 13¹ ust. 1 pkt 8 lit. „b” tej ustawy (co polegało na zamieszczeniu w witrynie sklepowej reklamy piwa z wizerunkiem motocyklisty – żużlowca oraz hasła „kibicujemy razem”), art. 13¹ ust. 2 pkt 5 neonu, banneru sloganu (hasła) bez zachowania wymaganej powierzchni ostrzeżeń o szkodliwości alkoholu, określonych w art. 13¹ ust. 2 pkt 5 tej ustawy³⁷ oraz eksponowanie znaków towarowych producenta napoi alkoholowych, co było niezgodne z przepisem art. 13¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 2¹ ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Burmistrz wyjaśnił, że protokół oględzin został przekazany miejskiej komisji, która przedstawi propozycję rozwiązania sytuacji zgodnie z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 642-673, 797-800)

NIK zauważa, że na podstawie przepisu art. 45² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, naruszenie zakazu reklamy jest zagrożone karą grzywny, a ponadto na podstawie przepisu art. 18 ust. 10 pkt 2 i art. 18 ust. 7 pkt 9 tej ustawy, stanowi przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zaniechanie w tym zakresie świadczy o nierzetelnej realizacji zadań z zakresu podejmowania interwencji w związku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i, analogicznie jak w przypadku braku procedur typowania podmiotów do kontroli, stwarza ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Burmistrz podał, że w trakcie prowadzonych przez NIK czynności podjął działania zmierzające do wydania aktu prawnego dotyczącego przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Kościana. Obecnie trwają prace nad jego przygotowaniem i wdrożeniem w drugim półroczu bieżącego roku.

(akta kontroli str. 784-789, 801-805, 807-845)

2.6. W trakcie kontroli NIK, burmistrz zadeklarował, że stale współpracuje ze strażą miejską, również w ramach bieżących działań na rzecz przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a w okresie objętym kontrolą nie było przypadków zlecenia interwencji w okolicy sklepów w związku z zakłócaniem porządku publicznego, ponieważ takich przypadków nie odnotowano. Strażnicy miejscy stale monitorują okolice szczególnie narażone na wystąpienie takich zjawisk. Wyjaśnił też, że współpracował również z komendą powiatową policji, jednak nie angażował tej służby do kontroli miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, ponieważ nie zaszły przesłanki do takich działań.

(akta kontroli str. 769-778)

W toku kontroli nie przedłożono dokumentacji świadczącej o analizie treści serwisów internetowych prowadzonych przez przedsiębiorców, którym burmistrz wydał

³⁷ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim (Dz. U. z 2003, Nr 199, poz. 1950 ze zm.)

zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Na zadane o to pytanie, burmistrz nie udzielił bezpośrednio odpowiedzi. Członkowie miejskiej komisji wyjaśnili natomiast, że nie analizowali w ramach kontroli prowadzenia działalności przedsiębiorców objętych zezwoleniem treści ich ogólnodostępnych serwisów internetowych. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jednym z warunków wykonywania działalności gospodarczej jest jej wykonywanie wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu. Naruszenie tego przepisu powinno skutkować zastosowaniem sankcji z art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy – czyli cofnięciem zezwolenia. Brak działań weryfikujących prowadzenie działalności wyłącznie w miejscu określonym w zezwoleniu, w ocenie NIK, świadczy o braku wiedzy o sytuacjach uzasadniających cofnięcie wydanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 767 768, 779-781f)

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, organ zezwalający cofa zezwolenie w przypadku powtarzającego się co najmniej dwukrotnie, w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego. Burmistrz podał, że w latach 2017-2019 nie było konieczności zlecenia straży miejskiej podjęcia wobec konkretnego sklepu interwencji w przypadku, o którym mowa w tym przepisie. Straż miejska w Kościanie nie zidentyfikowała naruszeń prawa w punktach handlowych lub najbliższej okolicy. Ponieważ takich przypadków nie odnotowano, nie było przypadków interwencji w pobliżu punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 779- 786)

W okresie objętym kontrolą burmistrz w związku z zawiadomieniami policji i prokuratury rejonowej w Kościanie o sprzedaży alkoholu osobom nieletnim wszczął pięć postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w danym punkcie. Wszystkie zostały zakończone wydaniem decyzji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

(akta kontroli str. 490-509)

2.7. Burmistrz, w 2019 r. zorganizował szkolenie pt. „Kontrola punktów sprzedaży napojów alkoholowych – obowiązujące zapisy prawa”, dla przedsiębiorców prowadzących działalność w oparciu o zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Jego celem było promowanie wśród właścicieli punktów sprzedaży napojów alkoholowych i sprzedawców alkoholu postaw, które pomogą w przestrzeganiu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ocenie NIK, takie działanie mogło przynieść efekt w postaci zwiększenia świadomości sprzedawców i właścicieli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.674-694)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, mimo stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorców warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, co polegało na nieuwidocznieniu informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, nie wywiązał się z obowiązku:
 - zawiadomienia właściwych organów o naruszeniach przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, co było niezgodne z art. 45 pkt 2 tej ustawy,
 - cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 18 ust. 10 pkt 2, w zw. ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 531-641, 795-800, 847-850)

2. Burmistrz nie dochował należytej staranności przy realizacji zadania polegającego na zapewnieniu przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, co przejawiało się:
- nieprowadzeniem bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami;
 - nieprowadzeniem analizy treści ogólnodostępnych serwisów internetowych w celu weryfikacji prowadzenia sprzedaży wyłącznie w miejscu wskazanym w zezwoleniu.

(akta kontroli str. 510-641, 765-773)

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

(akta kontroli str. 795-800)

4. Burmistrz nie zapewnił rzetelnego dokumentowania przebiegu kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 510-641)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017 - 2019 burmistrz wywiązał się z obowiązku przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wybór podmiotów do kontroli nie był jednak poprzedzony sformalizowaną analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe, a sposób dokumentowania ich przebiegu nie gwarantował możliwości sprawdzenia rzetelności ich przeprowadzenia. Pozytywnie należy ocenić weryfikowanie oświadczeń o wielkości rocznej sprzedaży alkoholu składanych przez przedsiębiorców oraz zorganizowanie przez burmistrza szkolenia dla przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych, mającego na celu promowanie postaw wśród właścicieli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, które mogą wpłynąć na przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Jako brak należytej staranności NIK ocenia z kolei nieprowadzenie bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz brak kontroli serwisów internetowych w celu ustalenia czy przedsiębiorca prowadzi sprzedaż wyłącznie w miejscu wskazanym w zezwoleniu.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
- 1) przygotowywanie projektów 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 miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych m.in. poprzez uwzględnianie w nich wyników analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu.

- 2) uwzględnianie w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu,
- 3) zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu kontroli u przedsiębiorców, prawidłowego typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenie analiz treści reklamowych w przestrzeni publicznej i serwisach internetowych przedsiębiorców,
- 4) stosowanie przewidzianych prawem konsekwencji prawnych w przypadku stwierdzenia naruszeń zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż alkoholu lub reklamy produktów alkoholowych.

Uwaga Zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie jest dopuszczalne ustalenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, które nie wynika z założeń gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bądź pozostaje z nim w sprzeczności.

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 i uwagi 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, lipca 2020 r.

Kontroler
Agnieszka Hofman
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis