



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.04.2020

Pan  
Krystian Kinastowski  
Prezydent Miasta Kalisza  
Główny Rynek 20  
62-800 Kalisz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kalisza, Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz (dalej, w skrócie: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Kinastowski, Prezydent Miasta Kalisza <sup>1</sup> , od 22 listopada 2018 r. poprzednio: Grzegorz Sapiński, od 5 grudnia 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	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli <sup>2</sup> ), z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015-2016).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	1. Irena Wróblewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/59/2020 z 29 maja 2020 r. 2. Agnieszka Hofman, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/102/2020 z 5 sierpnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli, str. 1-8, 820-821)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	W ocenie NIK, prezydent Miasta Kalisza, w okresie objętym kontrolą, nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu i zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Prezydent, przygotowując projekty uchwał w sprawie ustalenia warunków sprzedaży napojów alkoholowych, limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie dokonywał rzetelnej oceny wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Kalisza. W uzasadnieniach projektów tych uchwał prezydent nie zawarł argumentów pozwalających na ocenę, czy istotnie, proponowane rozwiązania efektywnie realizowały cele i założenia określone w art. 1

<sup>1</sup> Dalej: prezydent.

<sup>2</sup> Kontrolę przeprowadzono w okresie od 29 maja do 14 sierpnia 2020 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>5</sup>. Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Kalisza poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Prezydent w projekcie uchwały z czerwca 2018 r. zawarł zapisy sprzeczne z art. 12 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 3 oraz z art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W okresie objętym kontrolą, na obszarze miasta obowiązywała ponadto uchwała wprowadzająca stały zakaz spożywania napojów alkoholowych, której postanowienia były sprzeczne z przepisem art. 14 ust. 6 ww. ustawy.

Prezydent nie korzystał z możliwości opracowania projektu uchwały w sprawie czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych<sup>6</sup>, ani też ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych.

Prezydent wywiązał się z obowiązku wprowadzenia pisemnych zasad typowania podmiotów do kontroli w 2019 r. zgodnie z przepisami, jednak kontrole prowadzono jedynie w 2019 r., a ich ograniczony zakres merytoryczny i nierzetelny sposób dokumentowania nie pozwalały na weryfikację ustaleń o ewentualnych naruszeniach przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w tym przestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych. Pozytywnie ocenić należy niezwłoczne reagowanie i podejmowanie działań w przypadku kierowanych do prezydenta, przez policję oraz mieszkańców Kalisza, zawiadomień o podejrzeniu naruszeń zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, włącznie z cofnięciem zezwoleń na ich sprzedaż.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Diagnoza potrzeb i strategię ograniczania dostępności napojów alkoholowych**

Opis stanu faktycznego

1.1. Prezydent rozpoznawał potrzeby w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych, poprzez zasięganie opinii rad osiedli, sołectw, policji, straży miejskiej, Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>8</sup>. Począwszy od 2003 r., co 4 lata na zlecenie Urzędu Miasta realizowane były w Kaliszu badania w ramach europejskiego projektu badawczego ESPAD, pn. „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną”, które umożliwiały obserwowanie trendów i skali zjawiska oraz ukierunkowywały działania określone w miejskich programach, dotyczące młodych mieszkańców Kalisza. Zawarto w nich między innymi ocenę dostępności napojów alkoholowych dla nieletnich, popartą wynikami ankietowymi tej grupy osób. Raport z badania „Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną w Kaliszu” (sporządzony na zlecenie prezydenta w 2015 r.) przedstawiał dane dotyczące spożywania alkoholu przez młodzież szkolną (w tym, np. ocenę dostępności alkoholu, wiek inicjacji alkoholowej, częstotliwość zakupu i konsumpcji). Miejska komisja, we współpracy z miejską komendą policji i strażą miejską,

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

<sup>6</sup> Art. 14 ust. 2b oraz art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dalej: miejska komisja.

weryfikowała mapę zagrożeń bezpieczeństwa na terenie miasta, ustalając obszary największego ryzyka naruszenia prawa.

(akta kontroli, str. 134-138, 559-561, 570-660)

Według uzasadnień do projektów uchwał w sprawie uchwalenia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na każde z lat 2017-2020<sup>9</sup>, „w programach uwzględniono cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określone w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020”, były one również ukierunkowane m.in. na przeciwdziałanie zjawisku nadużywania alkoholu. Projekty programów obejmowały opis zrealizowanych w poszczególnych latach działań oraz przewidziane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości zadania planowane do realizacji w latach kolejnych. Jedyna wzmianka odnosząca się do ograniczania dostępności alkoholu ujęta w projektach programów, w części „Diagnoza”, to zapis: „podejmowane działania w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych i zmniejszenia rozmiarów naruszeń prawa na rynku alkoholowym”. W tej części projektów programów każdorazowo ujmowano dane o uchwalonej liczbie limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych (do 2018 r.) i limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (od 2019 r.), będące powtórzeniem postanowień obowiązujących w poszczególnych latach uchwał rady gminy ustalających liczbę punktów sprzedaży, a następnie maksymalną liczbę zezwoleń. Nadto wskazywano liczbę: wydanych, cofniętych i wygaszonych zezwoleń; kontroli podmiotów posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i działań profilaktyczno-edukacyjnych; osób uzależnionych, które zgłosiły się do leczenia i które skorzystały z pomocy w klubie integracji społecznej; osób motywowanych do podjęcia leczenia odwykowego, skierowanych na leczenie przymusowe i osób uzależnionych, którym udzielono pomocy terapeutycznej, psychologicznej i prawnej; dzieci z rodzin z problemem alkoholowym, korzystających z pomocy; zgłoszeń przyjętych przez straż miejską (o: przypadkach spożywania alkoholu w miejscach publicznych, osobach doprowadzonych do wytrzeźwienia, skutkach prawnych tych zdarzeń) oraz o dochodach miasta z opłat za korzystanie z zezwoleń. W projekcie programu na 2018 r. zasygnalizowano również konieczność zmian w prawie miejscowym, w związku z przygotowywaną zmianą ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W żadnym z projektów miejskich programów nie powiązano danych o sytuacji w Kaliszu z analizą i wskazaniem niezbędnych działań zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonym stanem zjawisk, mających związek z poziomem spożycia napojów alkoholowych bądź ich dostępnością. Nie odniesiono się też do efektów osiągniętych przez miasto w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub potrzebę kontynuacji podjętych działań. Prezydent wyjaśnił, że wśród planowanych corocznie przy sporządzaniu miejskich programów działań są takie, które mają na celu i wpływają na zwiększenie świadomości społecznej i ograniczenie dostępu do alkoholu osób nieletnich. NIK zauważa, że wskazane w wyjaśnieniach prezydenta działania mają charakter profilaktyczno-edukacyjny. W żadnym z projektów programów nie zapisano celów<sup>10</sup>, działań lub wskaźników<sup>11</sup>, świadczących o uwzględnieniu kwestii ograniczania dostępności w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

<sup>9</sup> Uchwała Nr XXXIII/415/2017 z 26 stycznia 2017 r., uchwała Nr XLVII/616/2017 z 28 grudnia 2017 r., uchwała Nr IV/40/2018 z 28 grudnia 2018 r., uchwała Nr XIX/333/2020 z 23 stycznia 2020 r. (dalej: miejski program).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

Według Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Mieszkaniowych Urzędu<sup>12</sup>, dane liczbowe i informacje ujęte w projektach programów to działania w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych i na ich podstawie można ustalić „(...) jakie jest zapotrzebowanie na rynku zezwolenia – limit nigdy nie został przekroczony. Ilość cofniętych zezwoleń pokazuje, że nie ma powodu do zmniejszania limitu zezwoleń, czy wprowadzania ograniczeń godzinowych sprzedaży alkoholu, bowiem przedsiębiorcy generalnie przestrzegają warunków sprzedaży napojów alkoholowych, na co wskazują również przeprowadzone kontrole”. Z kolei prezydent wyjaśnił, że w zakresie fizycznej dostępności, rada miasta wprowadza jej ograniczenia m.in. poprzez wprowadzenie minimalnej odległości od obiektów chronionych oraz limitu zezwoleń. Prezydent dodał, że liczba cofniętych zezwoleń wskazuje, że nie ma powodu do zmniejszania limitu zezwoleń czy wprowadzania ograniczeń godzinowych sprzedaży, bowiem przedsiębiorcy generalnie przestrzegają warunków sprzedaży.

(akta kontroli, str. 13-133, 139-143, 559-561)

NIK nie podziela argumentacji prezydenta oraz naczelnika i zauważa, że w projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie określono potrzeb gminy w zakresie ograniczania dostępności alkoholu, w sposób który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, co było niezgodne z dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. (w odniesieniu do programów na lata 2017 i 2018), a także art. 12 ust. 7 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym po ww. terminie (w odniesieniu do programów na lata 2019 i 2020). Opracowując projekty miejskich programów, organ wykonawczy powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia odnośnie ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych i wskazanych potrzeb, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w myśl art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzona jest właśnie w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia<sup>13</sup>, który z kolei nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania 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. 13-133, 139-143)

1.2. W latach 2015-2020<sup>14</sup>, w Kaliszu obowiązywała uchwała nr VII/89/2007<sup>15</sup>, która wprowadzała czasowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w ogródkach i lokalach gastronomicznych zlokalizowanych na Głównym Rynku: w dniu Narodowego Święta Konstytucji 3 Maja, w godzinach od 10.00 do 13.00, a w dniu Święta Bożego Ciała, w godzinach od 10.00 do 14.00. Uzasadnieniem tego rozwiązania były odbywające się w wymienionych dniach uroczystości związane z tymi świętami.

<sup>12</sup> Dalej: naczelnik.

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

<sup>14</sup> Do dnia zakończenia niniejszej kontroli.

<sup>15</sup> Uchwała z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie czasowego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w ogródkach i lokalach na Głównym Rynku w Kaliszu.

(akta kontroli str. 802-803)

Uchwałą nr XXXI/469/2009<sup>16</sup> (której inicjatorem byli radni rady miasta) w sprawie ustalenia miejsc niewymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, w których zabrania się podawania i spożywania napojów alkoholowych w mieście Kaliszu, wprowadzono stały zakaz spożywania napojów alkoholowych „w częściach wspólnych budynków wielorodzinnych, w szczególności na klatkach schodowych i innych ciągach komunikacyjnych w budynkach, w piwnicach, na strychach, w garażach itp. oraz posesjach wokół tych budynków, w szczególności w bramach, na dziedzińcach, na podwórkach itp.”. Zmiana z 29 listopada 2012 r.<sup>17</sup> do tej uchwały rozszerzyła zakaz o cmentarze i place zabaw dla dzieci. W uzasadnieniach obu uchwał powołano kwestię bezpieczeństwa mieszkańców we wskazanych w uchwale miejscach.

(akta kontroli str. 804-809)

NIK wskazuje, że uchwała w tej treści jest niezgodna z przepisem art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ponieważ ustanawiając zakazy lokalne, gmina musi je zindywidualizować i uzasadnić szczególnym charakterem miejsca, tymczasem rada gminy wprowadziła stały zakaz spożywania alkoholu w miejscach nieokreślonych precyzyjnie (wobec czego np. można wnosić, że zakaz dotyczy również nieruchomości prywatnych), w sposób uniemożliwiający ich identyfikację i zastosowanie się do niego. Należy bowiem podkreślić, iż zakazy, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości służyć mają wyłącznie jako szczególna ochrona konkretnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem ze strony zachowań ludzkich pod wpływem alkoholu, a nie jako sposób zapewnienia ogólnie rozumianego porządku publicznego<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 822-823, 836)

Uchwałą nr LVI/752/2010<sup>19</sup> wprowadzono stały zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach mieszczących się przy Pl. Św. Józefa, co uzasadniono szczególnym charakterem tego miejsca<sup>20</sup>.

Od 31 października 2013 r.<sup>21</sup> obowiązywała uchwała 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 na terenie miasta Kalisza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, określono na 225, a do spożycia w miejscu sprzedaży na 90. Ustalono odległość 50 m od obiektów chronionych<sup>22</sup>, która mierzona miała być najkrótszą drogą dojścia od wejścia do punktu sprzedaży do granicy działki, na której znajduje się obiekt. Zakazano sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie targowisk, a zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla punktów usytuowanych w odległości mniejszej niż 50 m od szkół wyższych oraz domów studenckich wydane miały być po uzyskaniu pozytywnej opinii władz uczelni.

<sup>16</sup> Uchwała z dnia 22 stycznia 2009 r.

<sup>17</sup> Uchwała nr XXIX/384/2012.

<sup>18</sup> Por.: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. II GSK 324/05 (LEX nr 21847) oraz wyrok sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1997 r. sygn. akt III RN 11/97 (OSNAP 1997, nr 20, poz. 393)

<sup>19</sup> Uchwała z dnia 28 października 2010 r.

<sup>20</sup> Przy placu położone jest m.in. Sanktuarium św. Józefa.

<sup>21</sup> Uchwała nr XL/535/2013 z dnia 31 października 2013 r.

<sup>22</sup> Szkoły wszystkich typów (z wyjątkiem szkół wyższych) oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze, obiekty sakralne należące do kościołów wszystkich wyznań, ośrodki i poradnie leczenia uzależnień, schroniska i noclegownie dla bezdomnych, w obiektach trwale niezwiązanych z gruntem (poza ogródkami gastronomicznymi) i obiekty sportowe.

Uchwała z 2016 r.<sup>23</sup> w sprawie zmiany uchwały z 2013 r. nie zmieniła ustaleń w zakresie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, odległości od obiektów chronionych. Zmiana polegała na umożliwieniu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu przeznaczonych do spożycia w miejscu wydzielonym – ogródku gastronomicznym (§ 1 pkt 2 uchwały) oraz na dopuszczeniu sprzedaży na terenie obiektów sportowych<sup>24</sup> (zmieniała zapis w uchwale z 2013 r. „w ośrodkach sportowych”) napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu (§ 1 pkt 1 i pkt 3 uchwały). Rada osiedla „Dobro”, do projektu uchwały zgłosiła uwagę o konieczności wykreślenia zapisu o dostępności napojów alkoholowych na terenach sportowych z projektu uchwały, motywowała ją tym, że picie alkoholu w miejscach publicznych, w tym wypadku obiektach sportowych, nie sprzyja rozwojowi sportu i nie poprawi jego popularyzacji.

(akta kontroli str. 146-155, 510, 802-810)

Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>25</sup>, prezydent przedłożył radzie miejskiej projekt uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kalisza, który rada 28 czerwca 2018 r.<sup>26</sup> uchwaliła w niezmienionej treści, określając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie Kalisza, i tak przewidziano:

- a) maksymalnie 330 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, w tym przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – 220 zezwoleń, a w miejscu sprzedaży - 110 zezwoleń,
- b) maksymalnie 300 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), w tym przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – 220 zezwoleń, a w miejscu sprzedaży - 80 zezwoleń,
- c) maksymalnie 290 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu, w tym przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – 220 zezwoleń, a w miejscu sprzedaży - 70 zezwoleń.

Utrzymano zasady sprzedaży napojów alkoholowych określone w poprzednich uchwałach, doprecyzowując sposób liczenia odległości od miejsc chronionych (tj. od wejścia do punktu sprzedaży do granicy nieruchomości), mierząc ją najkrótszą drogą ciągami komunikacyjnymi, a jeśli obiekty te są położone po różnych stronach ulicy, odległość mierzona ma być najkrótszą drogą przechodząc przez ulicę pod kątem prostym. Z kategorii obiektów chronionych (w porównaniu do poprzedniej uchwały) wyłączone zostały szkoły wyższe i dla dorosłych. Bez zmian pozostały ustalenia odnośnie niewydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie targowisk. Uchwała dopuszczała wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczone do spożycia w miejscu wydzielonym – ogródku gastronomicznym. Na terenie obiektów sportowych dopuszczała sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu. Do projektu uchwały, rada osiedla „Dobro” zgłosiła uwagę o konieczności przywrócenia do katalogu obiektów chronionych szkół wyższych i dla dorosłych, stwierdzając, że

<sup>23</sup> Uchwała nr XXI/266/2016 z dnia 31 marca 2016 r.

<sup>24</sup> W uchwale z 2013 r. jednym z obiektów chronionych były „obiekty sportowe”, zmiana z 2016 r. polegała na zastąpieniu ich określeniem „teren obiektów sportowych”.

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> Uchwała Nr LV/733/2018 z 28 czerwca 2018 r.

dostępność napojów alkoholowych w bezpośrednim sąsiedztwie uczelni, czy na samym ich terenie nie posłuży realizacji celu ich działalności, czyli edukacji.

27 września 2018 r. Rada uchwaliła przedłożony przez prezydenta projekt uchwały wprowadzając zmianę do uchwały z 28 czerwca 2018 r. poprzez określenie, że przez odległość, o której mowa (50 m od obiektów chronionych) rozumie się odległość od wejścia do punktu sprzedaży do wejścia na teren działki, na której znajduje się ten obiekt, mierzoną najkrótszą drogą ciągami komunikacyjnymi, a jeżeli obiekty położone są po różnych stronach ulicy, odległość mierzona jest najkrótszą drogą, przechodząc ulicę pod kątem prostym.

Prezydent w uzasadnieniach projektów uchwał w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych z 31 października 2013 r., zmienionej 31 marca 2016 r. oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z 28 czerwca 2018, zmienionej 27 września 2018 r. wskazał m.in., że w zakresie liczby punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych uchwała nie wprowadza zmian, a wprowadzenie możliwości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 3,5% uzasadniał zaplanowanymi organizacjami imprez sportowych o zasięgu ogólnopolskim lub międzynarodowym<sup>27</sup>, co stanowiło dostosowanie przepisów prawa miejscowego do przepisów regulujących organizację imprez masowych. W uzasadnieniu nie wyjaśniono przyczyn dodania zapisu o możliwości sprzedaży w „ogródkach gastronomicznych” napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu. W przypadkach uzasadnień obu uchwał wskazano również pozytywną opinię miejskiej komisji.

Uzasadniając uchwałę z 2018 r., prezydent wskazał na zmianę art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z którą rada ma obowiązek ustalić maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wskazał też, że projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez miejską komisję oraz (w przypadku zmiany z września 2018 r.), że zaszła potrzeba przywrócenia zapisu w wersji skonsultowanej z jednostkami pomocniczymi<sup>28</sup>.

Zdaniem naczelnika, uzasadnienia uchwał były rzetelne i właściwe, i jak wyjaśnił, ustawodawca nie wskazuje elementów, jakie powinny składać się na uzasadnienie projektów uchwał. I tak, zgodnie ze stosowaną praktyką, uzasadnienia mają być syntetyczne i koncentrować się na głównych przesłankach uzasadniających podjęcie uchwały; podczas posiedzeń właściwych komisji rady wszyscy mogą składać wnioski i propozycje zmian do uchwały i uzasadnienia; przedstawiona propozycja limitu punktów i zezwoleń została wypracowana w wyniku analizy rozwiązań funkcjonujących w innych miastach i mieści się w średnich wartościach w zakresie liczby mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży; przy przygotowaniu projektu brane były pod uwagę przesłanki wynikające ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej, jak i ograniczenia dostępności napojów alkoholowych wynikające z ustawy.

(akta kontroli, str. 139 -143, 144-158, 474-558)

W toku kontroli, prezydent nie przedłożył analiz, opracowań bądź innych dokumentów potwierdzających, że proponowane w projektach uchwał rozwiązania mogą - długofalowo lub w krótkim okresie - pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie poziomu dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy. Odniesień do wyników takich analiz nie zawierała także treść uzasadnień projektów uchwał. W kwestii weryfikacji, czy wprowadzone uchwałami z 2018 r. rozwiązania

<sup>27</sup> Na terenie obiektów sportowych dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu.

<sup>28</sup> W zakresie mierzenia odległości punktu sprzedaży od szkół, kościołów, ośrodków i poradni leczenia uzależnień, schronisk i noclegowni dla bezdomnych.



odpowiadały celom ustawy o wychowaniu w trzeźwości, naczelnik wyjaśnił, że nie były prowadzone badania, które dotyczyłyby związku przyjętych w uchwałach rozwiązań z ograniczeniem spożycia napojów alkoholowych, ponieważ z przepisów nie wynikała konieczność przeprowadzenia takich badań. W ocenie NIK, nieprowadzenie takich analiz świadczy o braku rzetelności przy realizacji zadań z zakresu ograniczania dostępności alkoholu i w 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 jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest ograniczanie dostępności napojów alkoholowych. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczania 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 umotywowane<sup>29</sup>. W przypadku projektów omawianych uchwał (następnie przyjętych przez radę), odniesień do wyników takich analiz brakowało. Uzasadnienie uchwały pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>30</sup>. Wprowadzając do projektu uchwały, w czerwcu 2018 r., zapis o możliwości wydania „zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczone do spożycia w miejscu wydzielonym - ogródku gastronomicznym” (§ 2 ust. 4), organ wykonawczy - w ocenie NIK - wykroczył poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ustawodawca nie posługuje się bowiem, w tym przepisie pojęciem „miejsce wydzielone” lub „ogródek gastronomiczny”. W przepisie art.18 ww. ustawy uregulowano tylko dwa rodzaje zezwoleń, a mianowicie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Co do zasady, prowadzenie „ogródka” odbywa się na podstawie zezwolenia udzielonego przedsiębiorcy na prowadzenie punktu sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia na miejscu, przy czym „ogródki” działające samodzielnie (tut. „miejsca wydzielone”) powinny być traktowane jako osobne punkty sprzedaży, działające na podstawie odrębnych zezwoleń. Nie jest również uzasadnione wprowadzanie uchwałą ograniczenia w postaci dopuszczenia sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu „do 18%” – takiej kategorii ograniczeń dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia na miejscu nie przewidują przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości – art. 12 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 3. Prezydent wyjaśnił, że zapis wynikał z potrzeby doprecyzowania pojęcia „ogródki piwne” i dodał, że w związku z uwagami do uchwały ze strony miejskiej komisji i przedsiębiorców podjęto prace nad jej nowelizacją.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

Z kolei, dopuszczając możliwość „sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu” (§ 2 ust. 5) na terenie obiektów sportowych, organ wykonawczy działał wbrew dyspozycji art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości – z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że rada gminy może wprowadzić jedynie odstępstwo od zakazu **spożywania** alkoholu w miejscach publicznych (przy zaistnieniu wskazanych w tym przepisie przesłanek), nie jest zatem dopuszczalne rozszerzenie tego odstępstwa na **podawanie** i **sprzedaż** napojów alkoholowych w określonych miejscach publicznych. Zawarty w uzasadnieniu projektu uchwały zapis o planowanej organizacji imprez sportowych o zasięgu ogólnopolskim lub międzynarodowych stanowiący „dostosowanie przepisów prawa miejscowego do przepisów regulujących m.in. organizację imprez masowych” nie stanowi podstawy podejmowania uchwał sprzecznych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości. Prezydent podał, że również zapisy w powyższym zakresie, ze względu na uwagi przedsiębiorców i miejskiej komisji, stanowią przedmiot analizy pod kątem nowelizacji uchwały.

(akta kontroli, str. 146-153, 474-523)

NIK zauważa ponadto, że regulacje przyjęte w § 2 ust. 4 i 5 projektu uchwały z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kalisza, nie odnosiły się ani do liczby zezwoleń, ani do zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (treść aktu w tym zakresie jest więc niezgodna z jego tytułem i wskazanymi podstawami prawnymi). Przez pojęcie „zasady usytuowania miejsc sprzedaży” należy bowiem rozumieć jedynie ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności usytuowanie względem miejsc chronionych<sup>31</sup>. Pojęcie to musi podlegać ścisłej wykładni językowej i nie mieszczą się w nim ww. regulacje.

1.3. Prezydent nie przedkładał radzie miejskiej projektów uchwał w sprawie wprowadzenia stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, w innych niewymienionych miejscach, obiektach, ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwił przepis art. 14 ust. 2b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Motywował to istniejącymi ograniczeniami w postaci czasowego lub stałego zakazu sprzedaży alkoholu w określonych miejscach (uchwały, o których mowa w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz brakiem przesłanek do wprowadzenia dodatkowych ograniczeń w tym zakresie.

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, prezydent motywował wynikiem przeprowadzonych w 2018 r. konsultacji z jednostkami pomocniczymi, komendą miejską policji, strażą miejską oraz organizacjami pozarządowymi, z których wynikało nieistnienie przesłanek do wprowadzenia tego ograniczenia. Prezydent dodał, że na terenie miasta funkcjonuje (oprócz stacji paliw) jeden sklep prowadzący sprzedaż nocną alkoholu, nie było zgłaszanych interwencji dot. tego sklepu ani na działalność stacji paliw, w związku z czym nie została zaprojektowana uchwała.

(akta kontroli, str. 559- 561, 811-815)

W czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego<sup>32</sup>, a następnie - stanu epidemicznego<sup>33</sup>, prezydent

<sup>31</sup> Por. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r. III SA/Łd 1039/19 (LEX nr 2784147).

<sup>32</sup> 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

nie występował 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 Alkoholowych<sup>34</sup>. Wyjaśniając przyczyny niewprowadzenia rozwiązań rekomendowanych przez tę Agencję, prezydent powtórzył argument dotyczący braku interwencji w okolicach punktów sprzedaży w godzinach nocnych. Dodał, że w Kaliszu nie wprowadzono miejsc wyłączonych spod generalnego zakazu spożywania napojów alkoholowych, stąd nie można było wprowadzić czasowego zakazu dotyczącego tych miejsc.

(akta kontroli, str. 811-815)

1.4. Podjęte w latach 2017-2020 uchwały rady miasta w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie miasta Kalisza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów, a także uchwały w sprawie uchwalenia miejskich programów nie były przedmiotem rozstrzygnięć wojewody wielkopolskiego, ani skarg do sądu administracyjnego.

(akta kontroli, str. 403)

1.5. W latach 2017-2020 (do 30 marca 2020 r.) o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych złożono odpowiednio: 153, 109, 138, 105, 197 i 24 wnioski o wydanie odpowiednio 340, 209, 265, 226, 314 i 51 zezwoleń na sprzedaż różnego rodzaju alkoholu. W 2017 r. odrzucono jeden wniosek (zgody na lokalizację punktu sprzedaży nie wyraziła wspólnota mieszkaniowa).

(akta kontroli, str. 698 -689a)

W 2019 r. wydano łącznie 113 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w tym zezwolenia jednorazowe. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały Rady Miasta Kalisza<sup>35</sup>, można było wydać 110 takich zezwoleń. Naczelnik wyjaśnił, że w 2019 r. odbywało się dużo festiwali i imprez na terenie Kalisza i wpłynęły wówczas 24 wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo i nie doszło do przekroczenia limitu liczby zezwoleń określonych przez radę miasta, bowiem kolejne zezwolenia wydawane były w sytuacji, gdy wcześniejsze, jednorazowe, utraciły już ważność. Analogicznie dotyczy to punktów sprzedaży, przy zezwoleniach jednorazowych. Dodał, że wydawanie zezwoleń prowadzi się w systemie komputerowym, który nie pozwala wprowadzić i wypisać zezwoleń w przypadku wykorzystania limitu.

(akta kontroli, str. 134-138, 153-158, 701)

W latach 2015-2020 (I kwartał) liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących wynosiła odpowiednio: 872; 839; 818; 782; 776; 775 na 920 ogółem ustanowionych w uchwale, co stanowiło odpowiednio 94,8%, 91,2 %, 88,9 %, 85%, 84,3% i 84,2% wykorzystania ustalonego uchwałą limitu.

(akta kontroli, str. 698)

---

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).

<sup>33</sup> 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. z 2020 r. poz. 499, ze zm.).

<sup>34</sup> Wytoczne 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>).

<sup>35</sup> Uchwała Nr LV/733/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r.

Liczba mieszkańców Kalisza ulegała systematycznemu zmniejszeniu ze 100.823 osób w 2015 r. do 96.483 na koniec I kwartału 2020 r., systematycznie wzrastała z kolei liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży: z 305 w 2015 r. do 324 na koniec I kwartału 2020 r.

Roczna sprzedaż napojów alkoholowych, ustalona na podstawie złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń, ulegała wzrostowi z kwoty 98.296.503,74 zł w 2015 r. do kwoty 110.914.287,46 w 2019 r.

(akta kontroli, str. 698, 700-702)

W okresie objętym kontrolą zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych prezydent cofnął trzem podmiotom, przy czym zaistnienie podstaw do cofnięcia zostało zgłoszone przez policję (sprzedaż alkoholu osobom niepełnoletnim). W 2020 r. na wniosek mieszkańców budynku usytuowanego w sąsiedztwie punktu sprzedaży prezydent wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia, zakończone wydaniem decyzji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 317-402, 688-697, 708-709)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, przygotowując projekty uchwał ustalające maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli, str. 146- 158)

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 uniemożliwiało prawidłową realizację wymogu wynikającego z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7 tej ustawy, w okresie od 9 marca 2018 r. w zakresie powiązania regulacyjnych aktów prawa miejscowego z odpowiednimi postanowieniami ww. programów.

(akta kontroli, str. 13-133)

3. W projekcie uchwały z 28 czerwca 2018 r. ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń i zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych zawarto postanowienia niezgodne z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, i tak:

- z art. 12 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 3 niezgodny był zapis o możliwości wydania „zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczone do spożycia w miejscu wydzielonym – ogródku gastronomicznym” (§ 2 ust. 4),
- z art. 14 ust. 2b niezgodny był zapis o dopuszczeniu „sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu” na terenie obiektów sportowych (§ 2 ust. 5).

Wprowadzając do projektu uchwały ww. postanowienia organ wykonawczy działał sprzecznie z zasadami techniki prawodawczej, w myśl których akt niższego rzędu (tut. akt prawa miejscowego), nie może stać w kolizji czy wprowadzać surowszych uregulowań, niż akt wyższego rzędu (tut. ustawa o wychowaniu w trzeźwości). Podkreślić należy, że w czasie kontroli NIK, prezydent zadeklarował dokonanie analizy tych uchwał.

(akta kontroli, str. 153-158, 816-817, 827-828)

4. W okresie objętym kontrolą, na obszarze gminy obowiązywała uchwała nr XXXI/469/2009, której zapisy pozostawały w sprzeczności z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 822-823, 836)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Organ wykonawczy miasta nie wywiązał się rzetelnie z obowiązku realizacji zadań na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. W projektach miejskich programów nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia do oceny funkcjonowania wdrożonych już rozwiązań regulacyjnych w sferze ograniczenia dostępności napojów alkoholowych i ewentualnej ich zmiany, tak aby poprawić ich skuteczność. 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. Dokumentacji świadczącej o prowadzeniu takich analiz nie przedstawiono także w trakcie kontroli. Nadto projekty te (a w następstwie tego przyjęte i obowiązujące akty prawa miejscowego) zawierały zapisy niezgodne z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

#### OBSZAR

## **2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych**

Opis stanu faktycznego

2.1. Upoważnieni przez Prezydenta członkowie miejskiej komisji przeprowadzali kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W 2019 r. kontrole przeprowadzono w 44 na 300 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, co stanowiło 14,7% ich ogółu. Żadna z kontroli nie zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości uzasadniających wszczęcie procedury cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W latach 2017-2018 oraz w I kwartale 2020 r. nie przeprowadzano kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli, str. 170-195, 227-316, 704-705, 710-801)

Prezydent wyjaśnił, że brak kontroli w 2017 r. wynikał z uznania przez miejską komisję, iż nie ma potrzeby prowadzenia kontroli, skoro odbywały się one w 2016 r. i nie stwierdzono uchybień, a ponadto uznano, że zaistniała potrzeba prowadzenia akcji profilaktyczno-edukacyjnych. Jako przyczynę braku kontroli w 2018 r. prezydent podał zmianę przepisów o planowaniu kontroli i jej prowadzeniu, wynikającą z art. 47 ustawy Prawo przedsiębiorców, która „wprowadziła niepewność co do sposobu prawidłowego opracowania procedury kontroli”, stąd zarządzenie w tej sprawie prezydent wdrożył 22 lutego 2019 r. Znikoma liczba kontroli prowadzonych w 2019 r. była spowodowana – jak wyjaśnił prezydent – analizą zagrożeń na podstawie sporządzonej mapy zagrożeń wskazanych przez straż miejską, rady osiedli i komendę policji w Kaliszu. Brak kontroli w 2020 r. był - wg wyjaśnień prezydenta - następstwem ogłoszenia stanu pandemii, który udaremnił przeprowadzenie analizy zagrożeń, mimo wysłania zapytań w tej sprawie przez prezydenta do wymienionych instytucji. Prezydent wskazał, że analiza zebranych informacji i dokonanie analizy nastąpi po II połowie lipca 2020 r.

NIK zauważa, że nieprowadzenie kontroli stanowi brak realizacji obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, niezależnie od tego jakimi okolicznościami faktycznymi spowodowane było to zaniechanie. Ponadto realizacja obowiązku kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania

z zezwolenia stanowi gwarancję dla skuteczności i efektywności działania sankcji prawnej w postaci cofnięcia zezwolenia z uwagi na nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 134-138)

2.2. Prezydent wdrożył pisemne zasady kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Regulamin miejskiej komisji przyjęty 11 stycznia 2017 r.<sup>36</sup>, w zakresie kontroli stanowił, że do jej zadań należała w szczególności kontrola przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, która miała obejmować: przestrzeganie zasad obrotu napojami alkoholowymi, tj. sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw; powtarzające się w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócenia porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez daną placówkę; wprowadzanie do sprzedaży napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł; przestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych; przestrzeganie przepisów o dozwolonych formach reklamy i promocji napojów alkoholowych; realizację obowiązku umieszczania w kontrolowanych placówkach informacji o szkodliwości spożywania alkoholu; przestrzeganie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach do tego nieuprawnionych; kontrolę wiarygodności składanych przez przedsiębiorcę oświadczeń o wysokości obrotu napojami alkoholowymi. Działania kontrolne miały być przeprowadzane zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez komisję, na podstawie aktualnego upoważnienia wydanego przez Prezydenta, a samo wszczęcie mogło nastąpić nie wcześniej niż po upływie 7 dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrole miały być przeprowadzane w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, a zakończone sporządzeniem protokołu, podpisanego przez kontrolowanego i członków zespołu kontrolującego. Zarządzeniem z 1 kwietnia 2020 r.<sup>37</sup> Prezydent dokonał zmian w ww. regulaminie, które dotyczyły: obowiązku zatwierdzenia planu kontroli przedsiębiorców przez przewodniczącego komisji oraz kontroli zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą rady miasta.

(akta kontroli, str. 159-169)

Zarządzeniem z 22 lutego 2019 r.<sup>38</sup>, zmienionym 19 czerwca 2020 r.<sup>39</sup> prezydent ustalił procedury kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych: realizowane miały być kontrole planowe i interwencyjne; planowanie miało odbywać się w pierwszym kwartale roku, a przeprowadzone po analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Miała ona obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów prawa jest największe. Miejska komisja została zobligowana do występowania do komendy miejskiej policji i straży miejskiej o informacje w tym zakresie, a we współpracy z policją miała dokonywać analizy Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa dla miasta Kalisza. Kontrole prowadzone miały być przez co najmniej dwóch upoważnionych członków miejskiej komisji i zakończone sporządzeniem protokołu podpisanego przez kontrolujących i właściciela punktu sprzedaży lub osobę przez niego upoważnioną.

(akta kontroli, str. 169)

---

<sup>36</sup> Zarządzenie Nr 38/2017.

<sup>37</sup> Zarządzenie Nr 179/2020.

<sup>38</sup> Zarządzenie Nr 101/2019.

<sup>39</sup> Zarządzenie Nr 331/2020.

2.3. Prezydent wywiązywał się z obowiązku powiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli<sup>40</sup>: zawiadomienia (zawierające elementy określone w art. 48 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców) wysyłano do wszystkich przedsiębiorców, u których członkowie komisji przeprowadzili w 2019 r. kontrole. Kontrole te wszczynano po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

(akta kontroli, str. 170-171, 178-179, 186-187, 194-195, 227-228)

2.4. Zakres kontroli określony w zawiadomieniu obejmował: przestrzeganie zasad obrotu napojami alkoholowymi, stosownie do postanowień ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz ustawy prawo przedsiębiorców: przestrzeganie zasad obrotu napojami alkoholowymi, tj. sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom do lat 18, osobom w stanie nietrzeźwości, na kredyt lub pod zastaw; powtarzające się w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy zakłócenia porządku publicznego; przestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu (posiadanie aktualnego zezwolenia, terminowości wniesienia opłaty, posiadanie tytułu prawnego do lokalu, przestrzeganie przepisów dotyczących reklamy i promocji, umieszczania informacji o szkodliwości spożywania alkoholu). Ponadto - zgodnie z zapisami na upoważnieniu - kontrola mogła obejmować przestrzeganie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach do tego nieuprawnionych i wiarygodności oświadczeń o wysokości obrotu napojami alkoholowymi.

(akta kontroli, str. 174-176, 182-184, 190-193)

W 2019 r. protokoły kontroli sporządzane były na szablonie formularza, który wskazywał następujący ich zakres: sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych osobom do lat 18; osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości, na kredyt lub pod zastaw; powtarzające się w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy zakłócenia porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych; wprowadzenie do sprzedaży napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł; spełnianie warunków określonych w zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych (aktualne zezwolenie na obrót napojami alkoholowymi, opłatę za zezwolenie, tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży); reklamę i promocję napojów alkoholowych; zamieszczanie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu; ofertę handlową placówki obejmującą napoje alkoholowe; sprawdzenie źródła z którego pochodziło zaopatrzenie w alkohol; sprawdzenie posiadania prawidłowo nałożonych i nieuszkodzonych znaków skarbowych i akcyzy. Kontrolujący odnotowali (na 44 objęte szczegółowym badaniem protokoły kontroli) w każdym protokole: imiona i nazwiska przeprowadzających kontrolę; informacje o dokonaniu lub niedokonaniu wpisu w książce kontroli oraz zalecenia pokontrolne i uwagi wniesione do protokołu przed jego podpisaniem, a także podpisy członków komisji przeprowadzających kontrolę i podpis przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. W żadnym z protokołów kontroli nie odnotowano sprawdzenia wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu, ani prawidłowości (zgodności ze stanem faktycznym) składanych oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych; zgłaszania organowi zezwalającemu zmian stanu faktycznego i prawnego, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany (np. zmiana tytułu prawnego do lokalu, w którym prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych; zmiana firmy przedsiębiorcy; itp.); prowadzenia sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez

<sup>40</sup> Art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. lub art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w stanie prawnym obowiązującym przed 30 kwietnia 2018 r.

radę gminy; prawidłowości (zgodność ze stanem faktycznym) składanych oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych; ogólnodostępnego serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży), tak aby sprawdzić czy za jego pośrednictwem przedsiębiorca nie prowadzi niezgodnej z obowiązującymi przepisami reklamy i promocji napojów alkoholowych; popełnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie; orzeczenia wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości (poza zaleceniem założenia książki kontroli w 4 przypadkach), skutkujących wszczęciem postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż 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 nie dokonywano podczas kontroli, ponieważ – jak wyjaśnił naczelnik wydziału – komisja podczas kontroli nie ma ze sobą oświadczeń składanych przez przedsiębiorców; wyrywkowej weryfikacji wartości sprzedaży na podstawie przedstawionych przez przedsiębiorców wydruków z systemu komputerowego i kasy fiskalnej pracownik przyjmujący oświadczenia dokonywał na etapie ich składania; oświadczenia były zgodne z przedłożonymi wydrukami. W 2020 r. weryfikacja objęła 20 oświadczeń (czyli 6,7 % istniejących punktów), w 2019 r. -19 oświadczeń (6,4%), w 2018 r. – 28 oświadczeń (9 %). We wszystkich przypadkach podana wartość była prawidłowa, zgodna z dokumentami źródłowymi.

(akta kontroli, str. 172-173, 180-181, 188-189, 811-815)

Na podstawie kopii protokołów kontroli stwierdzono, że 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. Prezydent wskazał, że nie ma podstaw do kwestionowania rzetelności wykonywania czynności kontrolnych przez członków miejskiej komisji, zaznaczył jednak, że planowane jest zorganizowanie szkolenia dla jej członków w zakresie prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych.

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.). Prezydent, 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. 710-719, 720-810, 818-819, 829-830)



2.5. W myśl art. 4<sup>1</sup> 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. 13<sup>1</sup> i 15 ustawy oraz występuje przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Prezydent nie podejmował skutecznych działań dla zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie zakazu i dopuszczalnych zasad reklamy napojów alkoholowych, do czego zobowiązywały art. 4<sup>1</sup> 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 analiza dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz podjęcie interwencji w przypadku stwierdzenia ich naruszenia.

Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w wybranych obszarach przestrzeni miejskiej wykazały 5 przypadków (na 20 miejsc objętych oględzinami) znajdowania się w niej obiektów i treści niezgodnych z dyspozycją art. 13<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzono obecność reklamy piwa, której treść była niezgodna z art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 5 (banner bez zachowania wymaganej powierzchni ostrzeżeń o szkodliwości alkoholu, określonych w art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 5 tej ustawy<sup>41</sup>) oraz eksponowanie znaków towarowych producenta napojów alkoholowych, co było niezgodne z przepisem art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także banner zawierający w swoim wizerunku kształt graficzny związany z napojem alkoholowym, co było niezgodne z przepisem art. 13<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z art. 2<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

NIK zauważa, że na podstawie przepisu art. 45<sup>2</sup> 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. Prezydent wyjaśnił, że do miejskiej komisji zostanie przekazana informacja dotycząca wymienionych (w protokole oględzin) punktów pod kątem przeprowadzenia kontroli przestrzegania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych. W przypadku pozyskania dowodów potwierdzających, że zaistniały przesłanki czynu z art. 45<sup>2</sup> ustawy stosowne zawiadomienie zostanie skierowane do prokuratury.

(akta kontroli, str. 196-226, 816-817, 827-828)

2.6. W toku kontroli nie przedłożono dokumentacji świadczącej o analizie treści serwisów internetowych prowadzonych przez przedsiębiorców, którym prezydent wydał zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Prezydent podał, że nie weryfikowano prowadzenia działalności przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych tylko w miejscu określonym w zezwoleniu oraz nie dokonywano sprawdzenia serwisów internetowych tych przedsiębiorców. Do urzędu nie wpływały sygnały w tej sprawie, które uzasadniałyby podjęcie działań weryfikacyjnych.

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

<sup>41</sup> § 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.).

w miejscu określonym w zezwoleniu, w ocenie NIK, nie pozwala na rzetelne wywiązywanie się przez prezydenta z ustawowych obowiązków zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 715- 801, 811-815)

2.7. W okresie objętym kontrolą prezydent, na podstawie zawiadomień policji i mieszkańców o sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i o zakłócaniu porządku publicznego, w związku ze spożywaniem alkoholu w pobliżu punktów sprzedaży, wszczął 12 postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w danym punkcie. Prezydent wydał w okresie objętym kontrolą 4 decyzje o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które stały się prawomocne. W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy zaprzestali prowadzenia sprzedaży alkoholu, w jednym przypadku SKO umorzyło postępowanie, ponieważ upłynął termin na jaki zezwolenie zostało wydane, w pozostałych przypadkach nie stwierdzono przesłanek do cofnięcia zezwolenia.

(akta kontroli, str. 317- 402, 708-709)

2.8. W trakcie kontroli NIK, prezydent 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 z komendą powiatową policji, również przy sporządzaniu mapy obszarów zagrożonych.

Po wpływie wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych członkowie miejskiej komisji dokonywali pomiaru odległości punktu sprzedaży od obiektów określonych w uchwale rady miasta. Członkowie miejskiej komisji podejmowali interwencje w przypadku zgłoszenia naruszenia porządku publicznego, czy też w trakcie prowadzonych postępowań o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, np. po informacji mieszkańców o zakłócaniu porządku publicznego członkowie komisji o różnych godzinach przeprowadzali wizje najbliższej okolicy sklepu; nie stwierdzono zakłócania porządku publicznego.

(akta kontroli, str. 685-697)

W okresie objętym kontrolą odbywały się organizowane przez prezydenta „Kaliskie dni trzeźwości”, propagujące trzeźwość, mające na celu wskazanie problemu uzależnienia, miejsc pomocy osobom uzależnionym i ich rodzinom. W ramach ograniczenia dostępności alkoholu dla nieletnich, w latach 2017 i 2018 prowadzono także akcje profilaktyczno-edukacyjne kierowane do sprzedawców „Liczy się wiek – nie wygląd”, „Odpowiedzialny sprzedawca”, „To od ciebie zależy trzeźwość nieletnich”. W ramach akcji szkoleniowo-profilaktycznych sprzedawcom przekazywano broszurę „Vademecum ABC sprzedawcy napojów alkoholowych”. Ponadto, według wyjaśnień prezydenta, przedsiębiorcy ubiegający się o wydanie zezwolenia pouczani byli m.in. o obowiązujących przepisach w zakresie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz sankcjach karnych z tytułu nieprzestrzegania tych przepisów oraz o konieczności wypełniania innych, określonych w ustawie warunków działalności w zakresie sprzedaży alkoholu.

(akta kontroli, str. 472-473, 661-684, 816, 824-826)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, wbrew przepisowi art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie zapewnił prowadzenia w latach 2017-2018 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 698)

2. Prezydent 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. 137-138, 561, 564, 811-812, 816-817, 825-828)

3. Prezydent, do 2019 r., 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. 161-165)

4. Prezydent nie zapewnił rzetelnego dokumentowania przebiegu przeprowadzonych w 2019 r. kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Podkreślić należy, że w trakcie kontroli NIK prezydent zasygnalizował plan przeprowadzenia szkolenia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 710-800, 829-830)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent w latach 2017-2018 nie zrealizował obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, natomiast sposób dokumentowania przebiegu czynności kontrolnych zrealizowanych w 2019 r. nie gwarantował sprawdzenia rzetelności ich przeprowadzenia. Weryfikacji prawdziwości oświadczeń o wartości sprzedaży nie dokonywano co prawda podczas kontroli, tym niemniej pracownik przyjmujący oświadczenia dokonywał jej na etapie ich składania. Pozytywnie NIK ocenia zorganizowanie przez prezydenta akcji szkoleniowych i propagujących wiedzę na temat szkodliwości spożywania alkoholu a także przygotowanie i doręczenie przedsiębiorcom prowadzącym punkty sprzedaży napojów alkoholowych, *vademecum* mającego na celu promowanie wśród właścicieli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, postaw, które mogą wpłynąć na przestrzeganie 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. Prezydent podejmował skuteczne działania w zakresie przestrzegania prawa, w reakcji na stwierdzone przez policję i prokuraturę naruszenia prawa, włącznie z cofaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) uwzględnianie w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu,
- 2) przygotowywanie projektów aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady

usytuowania miejsc sprzedaży i podawania 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,

- 3) podjęcie działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów prawa miejscowego sprzecznych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości,
- 4) zapewnienie rzetelnego dokumentowania przebiegu kontroli u przedsiębiorców, oraz prowadzenie analiz treści reklamowych w przestrzeni publicznej i serwisach internetowych przedsiębiorców.

## 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 wykorzystania i 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.

Kontrolerzy  
Irena Wróblewska  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Agnieszka Hofman  
inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*