



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.006.05.2020

Piotr Długosz
Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek

Urząd Miasta i Gminy Lwówek
ul. Ratuszowa 2, 64-310 Lwówek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Lwówek, ul. Ratuszowa 2, 64-310 Lwówek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Długosz, Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 28 lipca), 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Juskiewicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/49/2020 z 15 maja 2020 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej: gmina.

² Dalej: burmistrz.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, burmistrz miasta i gminy Lwówek, w okresie objętym kontrolą nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia dostępności alkoholu i zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz, przygotowując w 2018 r. projekt uchwały w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Lwówek miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności⁵. Proponowane rozwiązania były - w kontekście ograniczania dostępności alkoholu - niewystarczające, a przesłanki i argumenty uzasadniające wprowadzenie do przygotowywanego w 2018 r. ww. projektu uchwały nie znajdowały odzwierciedlenia w żadnym z obowiązujących w kontrolowanym okresie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W uzasadnieniu projektu tej uchwały, burmistrz nie wskazał argumentów pozwalających na ocenę, czy przyjęte rozwiązania są optymalne i adekwatne do potrzeb.

NIK pozytywnie ocenia inicjatywę burmistrza w zakresie wprowadzenia fakultatywnego rozwiązania służącego ograniczeniu dostępności i spożycia napojów alkoholowych, jaką jest zakaz nocnej sprzedaży. Izba zauważyła jednocześnie, że w przygotowanym przez burmistrza uzasadnieniu projektu uchwały, jako motyw wystąpienia z inicjatywą jej podjęcia wskazano jedynie argument formalny - zmianę przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w żaden sposób nie nawiązując do konkretnych, lokalnych uwarunkowań czy potrzeb w tym zakresie.

NIK negatywnie ocenia nieprowadzenie w latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.) kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z wydanych zezwoleń, co stanowi naruszenie obowiązku ustawowego (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Burmistrz wdrożył wprawdzie procedurę przeprowadzania tych kontroli, jednak nie wskazał sposobu dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe, nie wypełniając w ten sposób dyspozycji art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą burmistrz przedłożył radzie miejskiej projekty uchwał w sprawie przyjęcia (odrębnie na każde z lat 2017-2020) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: gminny program). Projekty gminnych programów wskazują m.in.: cele programu i zadania służące

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

⁵ Zobacz: art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.), dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁶ W stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. (zobacz: Dz. U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.), a wcześniej – z art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

ich realizacji wraz z kwotą na nie przeznaczoną; pełnomocnika burmistrza, jako podmiot odpowiedzialny za realizację gminnego programu; źródła finansowania; stawki wynagrodzeń za realizację zadań w ramach gminnego programu.

(akta kontroli str. 8-162)

Gminne programy na lata 2017-2020 określały następujące cele główne: profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi⁸; zwiększanie zasobów niezbędnych do radzenia sobie z istniejącymi problemami; kreowanie i propagowanie zdrowego i trzeźwego stylu życia. Burmistrz wyjaśnił, że konstruowanie zadań i celów w gminnych programach oparte jest na liście zadań własnych gmin, zgodnie z art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Burmistrz wskazał ponadto, że cele wynikają z potrzeb i stwierdzonych zagrożeń występujących na terenie gminy Lwówek, przy czym ich źródłem są sprawozdania z realizacji gminnych programów i działalności gminnej komisji, sprawozdania PARPA-G1 oraz protokoły z dyżurów punktu informacyjno-konsultacyjnego.

W gminnych programach, wskazując cele szczegółowe, określono zadanie „ograniczenie i zmiana struktury spożycia napojów alkoholowych”. Burmistrz wskazał, że ww. zadanie realizowano poprzez: dystrybucję materiałów edukacyjnych i informacyjnych dla sprzedawców i klientów punktu konsultacyjnego; organizację dni trzeźwości; współpracę z lokalnymi stowarzyszeniami i szkołami. Burmistrz wyjaśnił ponadto, że ograniczeniu spożycia napojów alkoholowych służy wprowadzony zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach 23:00-6:00.

(akta kontroli str. 8-162, 413-460)

W projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie przedstawiono informacji o głównych zagrożeniach związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych, czynników ryzyka dla występowania problemów alkoholowych na terenie Lwówka, ani innych danych 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 wydanych opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych; liczby i miejsca zakłóceń ciszy nocnej związanej ze spożywaniem napojów alkoholowych; wysokości i struktury spożycia napojów alkoholowych na terenie gminy. NIK zauważyła, że w żadnym z gminnych programów nie zdefiniowano również spodziewanych rezultatów (efektów) ich realizacji oraz nie sformułowano wskaźników⁹, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów¹⁰ i zadań, a tym samym pozwalałyby na ewentualne skorygowanie przyjętej strategii postępowania. Nie odniesiono się także do efektów osiągniętych przez gminę w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub kontynuacji podjętych działań.

Burmistrz wyjaśnił, że zadania związane z przygotowaniem gminnych programów spoczywają na gminnej komisji i pełnomocniku do realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

⁸ Gminny program na 2017 r. zamiast tego celu wyznaczał: zmniejszanie rozmiarów aktualnie istniejących problemów alkoholowych.

⁹ 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.

¹⁰ 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).

w Lwówku¹¹ (dalej: pełnomocnik). Analiza problemów alkoholowych na terenie gminy Lwówek przeprowadzana jest na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu i działalności komisji składanych do burmistrza oraz sprawozdań PARPA-G1, a także informacji zawartych w rejestrze dyżurów punktu informacyjno-konsultacyjnego. Burmistrz przyznał, że „gminne programy nie wskazują głównych czynników ryzyka dla występowania problemów alkoholowych na terenie gminy Lwówek”, jednak nie podał przyczyn nieuwzględnienia tych informacji w gminnych programach. Ponadto burmistrz wyjaśnił, że monitoring działań i ich kontrola odbywa się poprzez sporządzanie ww. sprawozdań. W toku kontroli nie przedstawiono jednak żadnych dokumentów potwierdzających, że dokonywana jest ewaluacja programów, porównanie wartości zawartych w ww. sprawozdaniach i rejestrach. Także w gminnych programach nie odnotowano żadnej oceny rezultatów i skuteczności podejmowanych działań. Nie przedstawiono żadnej dokumentacji, która wskazywałaby na dokonywanie przez gminę ewaluacji gminnych programów. Na prowadzenie takich ocen i analiz nie wskazuje również treść projektów samych gminnych programów.

(akta kontroli str. 8-241, 413-460)

Analiza danych i informacji na temat skali i rodzaju problemów związanych z alkoholem oraz ich związku z jego dostępnością na terenie gminy, są niezbędne zarówno dla wyznaczenia adekwatnych celów i zadań, jak również dla oceny efektów już podjętych działań oraz ich weryfikacji, tak aby możliwe było podjęcie ewentualnych działań korygujących. Z kolei, dla każdego celu, wyznaczonego w gminnym programie, powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, co oznacza, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań. Bez tego nie będzie możliwe dokonanie rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych w ramach gminnych programów. Sprawozdania z realizacji gminnych programów oraz działalności gminnej komisji zawierają wykaz podjętych działań wraz z ich kosztami, ale nie stanowią źródła wiedzy o występujących na terenie gminy zjawiskach związanych z używaniem alkoholu. Dane zawarte w sprawozdaniach PARPA-G1, analizowane za określony przedział czasu, mogłyby wskazywać na pewne zmiany i tendencje zachodzące w sferze problemów alkoholowych na terenie gminy, jednak burmistrz nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających dokonywanie ewaluacji programów za ubiegłe lata oraz cyklicznego monitoringu i analizy. Analogicznie – protokoły z dyżurów punktu informacyjno-konsultacyjnego zawierają m.in. informacje o występujących na terenie gminy problemach alkoholowych i mogą służyć jako źródło wiedzy o zagrożeniach, jednak nie przedstawiono w trakcie kontroli NIK dokumentów potwierdzających dokonanie takiej analizy i wyciągnięcie wniosków służących do wyznaczenia celów i zadań.

(akta kontroli str. 8-241, 413-460)

W gminnych programach na lata 2017-2020 w żaden sposób, np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, nie odniesiono się do kwestii pozostawienia na wyznaczonym poziomie, zmniejszenia lub zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Tak przygotowane projekty gminnych programów nie pozwalały - w ocenie NIK - na prawidłową

¹¹ Powołany Zarządzeniem Nr 29/2004 Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek z dnia 11 października 2004 r.

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. programów na lata 2019-2020). Opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia odnośnie sposobu ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych i wskazanych w programach problemów, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu¹².

(akta kontroli str. 8-162, 413-460)

2. W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w gminie obowiązywała uchwała nr XLI/2789/2006 z 28 czerwca 2006 r., ustalająca liczbę punktów sprzedaży na terenie gminy: napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - na 50; napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży - na 25.

(akta kontroli str. 314-322)

W uchwałach nr XLI/280/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. oraz nr XI/50/2011 z 29 czerwca 2011 r. ustalono zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przyjmując, że miejsca sprzedaży napojów alkoholowych powinny być oddalone od tzw. miejsc chronionych o 5 m. Uchwała z 28 czerwca 2006 r. za obiekt chroniony uznawała placówki opiekuńczo-wychowawcze, kaplice, cmentarze, placówki prowadzące zajęcia dydaktyczne i pozalekcyjne z dziećmi i młodzieżą do lat 18 oraz obiekty sportowe i rekreacyjne. Uchwała z dnia 29 grudnia 2011 r. uwzględniła nowopowstałe (po reformie edukacji) placówki oświatowe, i jako obiekty chronione wskazała również gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne. Przedmiotowe uchwały wprowadzały ponadto odstępstwo od zasady minimalnej odległości punktu sprzedaży napojów alkoholowych od tzw. obiektów chronionych, stanowiąc że: „w sklepach spożywczych usytuowanych w odległości mniejszej niż określona w zdaniu poprzedzającym mogą być sprzedawane napoje alkoholowe do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwo w czasie gdy w szkołach i kościołach nie odbywają się zajęcia i nabożeństwa”. Projekt uchwały złożony przez burmistrza w 2006 r. pierwotnie przewidywał odległość 100 m od obiektów chronionych. W ramach autopoprawki, w wyniku dyskusji z radnymi w trakcie posiedzenia rady gminy, burmistrz zaproponował zmniejszenie odległości do 20 metrów. Radny rady gminy zawnioskował o zapisanie odległości 5 metrów od obiektów chronionych, przy czym w głosowaniu (stosunkiem głosów sześć do czterech) ta propozycja została przyjęta. Uchwała nr XLI/280/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. była przedmiotem analizy Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomyślu, która wystąpiła 17 marca 2011 r. o jej zmianę poprzez jednoznaczne i obiektywnie weryfikowalne określenie odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych¹³. Z uzasadnienia wniosku Prokuratury wynika, że kwestionowane były zapisy dotyczące sposobu liczenia odległości, nie zaś sama odległość wynosząca 5 metrów.

(akta kontroli str. 314-341)

¹² Zobacz: art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

¹³ Sprawa Pa 2/11.

W 2018 r., w związku ze zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹⁴, burmistrz przygotował projekt uchwały w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Lwówek miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (dalej: uchwała z 20 września 2018 r.¹⁵). Projekt uchwały, przygotowany przez burmistrza, był opiniowany podczas posiedzenia stałych komisji Rady Miejskiej w Lwówku 19 kwietnia 2018 r., a następnie, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, konsultowany z jednostkami pomocniczymi gminy, przy czym ostatnia opinia została wydana 11 września 2018 r. Uchwała została przyjęta jednogłośnie i weszła w życie 17 października 2018 r.¹⁶, tj. po terminie wskazanym w art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r.¹⁷.

(akta kontroli str. 342-384)

Maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta i gminy w uchwale z dnia 20 września 2018 r. ustalono na 135, i tak: zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa - 50; zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) - 40; zawierających powyżej 18% alkoholu - 45. Uchwała ustala maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 24, natomiast przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 111.

(akta kontroli str. 342-384)

W uchwale z 20 września 2018 r. wprowadzono zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach 23:00-6:00 oraz ustalono zasady usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy, i tak: miejsca sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 5 metrów od budynków szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, obiektów kultu religijnego. Ponadto uchwała ustaliła sposób liczenia odległości od obiektów chronionych: jest to najkrótsza droga dojścia po terenie dopuszczonym do ruchu pieszego, pomiędzy ogólnodostępnymi wejściami do budynku lub ogrodzonego terenu.

(akta kontroli str. 342-384, 413-460)

Burmistrz wyjaśniając kwestię zasad usytuowania punktów sprzedaży wskazał, że ani on, ani gminna komisja, nie widzieli potrzeby zmiany dotychczas obowiązujących w tym względzie regulacji. Gminna komisja uznała, że przyjęte we wcześniejszych uchwałach rady gminy, tj. nr XLI/280/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. oraz nr XI/50/2011 z 29 czerwca 2011 r., rozwiązanie, należy zachować jako adekwatne i spełniające potrzeby gminy. W ramach opiniowania projektu uchwały z 20 września 2018 r., dwie z 19 jednostek pomocniczych zwróciły uwagę na tę odległość wskazując, np. że: odległość 5 metrów od obiektów chronionych „*jest niedorzeczna*” (Komorowo), wnioskowano też o jej zwiększenie do 50 m, gdyż 5 metrów nie realizuje celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości (Lipka Wielka); wniosek, poddany pod głosowanie na posiedzeniu rady gminy, został jednogłośnie uznany za bezzasadny.

¹⁴ 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.2018.310.

¹⁵ Nr XLIX/306/2018 z dnia 20 września 2018 r.

¹⁶ Zgodnie z § 9, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała została opublikowana 2 października 2018 r., pod poz. 7387.

¹⁷ 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 w art. 4 wskazuje, że „Dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (9 marca 2018 r.).”

NIK wskazuje, że zamieszczone w przepisie art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości upoważnienie, nie przewiduje dla rady gminy zupełnej dowolności w określaniu zasad usytuowania na jej terenie miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych muszą bowiem pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W ocenie NIK, skoro ustawodawca wskazuje, że celem ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest między innymi ograniczenie dostępności alkoholu (m.in. poprzez odpowiednie usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych) i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania, to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest podporządkowanie się tym celom. Są one bowiem dla niego nie postulatami, lecz normami o charakterze wiążącym. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej¹⁸. Zdaniem NIK, w istocie, przyjmując takie rozwiązanie, dopuszczono do tego aby punkt sprzedaży napojów alkoholowych był usytuowany w bardzo bliskim, niemal bezpośrednim sąsiedztwie z obiektami chronionymi. W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjmuje się, że odległość taka jest odpowiednia, gdy stwarza realną gwarancję ograniczenia dostępu do alkoholu i w ten sposób wpływa na ograniczenie spożycia alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie nierzadkiego zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany. Jeśli zaś odległość ta jest zbyt krótka to ułatwia ona dostęp do alkoholu, ale i prowadzi do kształtowania określonego (niewłaściwego) sposobu i warunków jego spożywania¹⁹.

(akta kontroli str. 342-384, 413-461)

Burmistrz gminy nie skorzystał z możliwości opracowania projektów osobnych limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy²⁰. Przed podjęciem uchwały zasięgnięto opinii jednostek pomocniczych gminy, które w większości²¹ podjęły decyzję o poparciu pozostawienia dotychczasowych rozwiązań i utrzymaniu liczby zezwoleń na dotychczasowym poziomie. Jedno z sołectw (Zgierzynka) wносиło o zwiększenie liczby zezwoleń oraz liczby kontroli w punktach sprzedaży.

(akta kontroli str. 342-384)

W okresie objętym kontrolą, burmistrz nie przedkładał radzie gminy 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, co umożliwił przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 342-384, 413-460)

¹⁸ Wyroki WSA w Łodzi: III SA/Łd 1032/19 (LEX nr 2791363), III SA/Łd 1028/19 (LEX nr 2784886), III SA/Łd 989/19 (LEX nr 2781746).

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

²⁰ Możliwość wynika z art. 12 ust 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²¹ Brody, Bródki, Chmielinko, Grońsko, Józefowo, Komorowo, Komorowice, Konin, Krzywy Las, Lipka Wielka, Pakosław, Pawłówek, Posadowo, Władysławowo, Wymysłanka, Zębowo, Zygmuntowo.

Jak wynika z wyjaśnień burmistrza oraz wyciągu z protokołu posiedzenia gminnej komisji z 12 kwietnia 2018 r., komisja uznała, że nie ma potrzeby wyznaczania miejsc lub dodatkowych dni w celu ograniczenia dostępności alkoholu, wzięła przy tym pod uwagę brak spraw o zakłócanie porządku publicznego. Jednocześnie komisja uznała za zasadne wprowadzenie proponowanego przez burmistrza zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach od 23:00 do 6:00 motywując to tym, że (w szczególności w miesiącach letnich) część placówek handlowych prowadzących sprzedaż alkoholu jest otwarta do godziny 24:00 lub 01:00. W ramach odbywających się w tych miesiącach licznych imprez plenerowych wydawane są zezwolenia jednorazowe „*więc można ograniczyć sprzedaż alkoholu w punktach stałych zezwoleń*”. Gminna komisja powołała się także na opinie mieszkańców, a podczas posiedzenia, odnosząc się do kwestii zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych uznała, że stosowane dotąd zasady nie powinny ulec zmianie, gdyż odpowiadają one potrzebom i realiom gminy.

(akta kontroli str. 413-461)

W latach 2015-2020²² liczba wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła odpowiednio: 22, 18, 11, 14, 17 i 11. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odrzucenia wniosków, wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie.

W latach 2015-2020 liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy zmniejszyła się i wynosiła odpowiednio: 49, 46, 43, 43, 39, 38. Także liczba obowiązujących w danym roku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych spadała i wynosiła odpowiednio: 111, 110, 110, 111, 98, 95. Liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych w latach 2015-2020 wynosiła odpowiednio: 285,5; 291,1; 263,7; 255,6; 286,5; 295,3.

Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych w kolejnych latach zwiększała się: 5.418 709,20 zł w 2015 r.; 5 677 548,07 zł w 2016 r. (wzrost do roku poprzedniego o 258 838,87 zł); 6 041 737,89 zł w 2017 r. (wzrost do roku poprzedniego o 364 189,82 zł); 6 749 704,86 zł w 2018 r. (wzrost do roku poprzedniego o 707 966,97 zł); 6 767 562,95 zł w 2019 r. (wzrost do roku poprzedniego o 17 858,09 zł). Zwiększenie wartości sprzedaży ogółem nastąpiło przy znacznym wzroście wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i pomimo spadku wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Gminna komisja uznała, że stosowany dotychczas limit punktów sprzedaży *jest wystarczający na potrzeby gminy*. W ocenie gminnej komisji *ma służyć rozwijaniu działalności gospodarczej i handlu tym bardziej, że obserwuje się spadek wydawanych postanowień komisji i zezwoleń*. Stwierdzono ponadto, że w przypadku zwiększenia lub zmniejszenia liczby wydawanych zezwoleń, można zmienić proponowane limity. W okresie objętym kontrolą, osiąganie od 32% do 94% (w zależności od rodzaju zezwolenia) wyznaczonej maksymalnej liczby zezwoleń, nie skłoniło burmistrza do zaproponowania obniżenia dopuszczalnego limitu.

(akta kontroli str. 407-412, 461)

Ustalenia dla gminy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych nie poprzedzono analizą związku pomiędzy liczbą obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i zasadami

²² Na dzień 31 marca 2020 r.

usytuowania miejsc ich sprzedaży, a skalą niekorzystanych zjawisk na terenie gminy związanych ze spożywaniem alkoholu. W latach 2015-2017, liczba funkcjonujących na terenie gminy punktów sprzedaży napojów alkoholowych była znacząco niższa od przewidzianej uchwałą z 28 czerwca 2006 r. i wynosiła, w zależności od rodzaju punktu, od 32 do 70 procent limitu²³. Również w latach 2018-2020, liczba obowiązujących na terenie gminy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych była niższa od przewidzianej uchwałą z 20 września 2018 i wynosiła, w zależności od rodzaju zezwolenia, aż od 50 do 94 procent limitu²⁴. W toku kontroli, burmistrz nie przedłożył analiz, opracowań bądź innych dokumentów przemawiających za tym, że zaproponowane w projektach uchwał, a następnie przyjęte w obowiązujących uchwałach rozwiązania dotyczące usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, mogą - długofalowo lub w krótkim okresie - pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie poziomu spożycia i dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy. Argumentacja gminnej komisji ograniczała się do stwierdzenia stanu zastanego, braku skarg i wniosków ze strony mieszkańców oraz rozważenia kwestii działalności gospodarczej na terenie gminy. W żaden sposób nie odnosiła się natomiast do kwestii ograniczania dostępności i spożycia napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 342-384, 413-461)

NIK zauważa, że podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych m.in. poprzez ograniczanie ich dostępności 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). Przyjęcie każdej uchwały z zakresu objętego kontrolą powinno być poprzedzone stosownymi analizami, mającymi na celu ustalenie istotnych powodów jej podjęcia. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane²⁵. W przypadku omawianych uchwał, takich analiz zabrakło. Przygotowane przez burmistrza uzasadnienia ww. uchwał ustalających zasady sprzedaży napojów alkoholowych wskazują jedynie na zasadność ich podjęcia ze względu na konieczność realizacji zapisów ustawy. Powołano się też na możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad, nie wskazano natomiast żadnych przesłanek, jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania w kontekście ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie, projekt uchwały powinien zostać przedłożony radzie gminy wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji, zatem przedmiotowe uchwały zostały zaopiniowane prawidłowo. Dodał, że w uzasadnieniu wskazano potrzebę podjęcia uchwały i zrezygnowano ze wskazywania skutków finansowych, co było dozwolone, projekty uchwał podlegają kontroli radcy prawnego urzędu miejskiego, a przyjęte uchwały

²³ Dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży od 32% do 64% limitu, a w miejscu sprzedaży - od 64% do 70% limitu.

²⁴ Dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży od 73 do 85% limitu, a w miejscu sprzedaży - 78% limitu; dla napojów o zawartości powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - od 79 do 94% limitu, a w miejscu sprzedaży - 29% limitu; dla napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - od 70 do 84% limitu, a w miejscu sprzedaży - od 50 do 63% limitu.

²⁵ 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).

organu nadzorczego – żaden z tych podmiotów nie zgłosił zastrzeżeń do uzasadnień przedmiotowych uchwał.

NIK zauważa, że uzasadnienie uchwały pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zatem zawierać również informacje o motywach podjęcia danego aktu, poparte wiarygodnymi danymi, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²⁶.

(akta kontroli str. 342-384, 413-461)

3. W czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemicznego, gmina Lwówek nie wdrożyła żadnych, dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, fakultatywnych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 515)

4. Obowiązujące w latach 2017-2020 uchwały rady gminy w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży i ograniczeń w zakresie sprzedaży i podawania lub spożywania alkoholu nie stanowiły przedmiotu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody.

(akta kontroli str. 413-460)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Organ wykonawczy miasta, przygotowując złożony w 2018 r. projekt aktu prawa miejscowego określający maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności, co przejawiało się tym, że:

- przesłanek wprowadzenia konkretnych rozwiązań nie poparto argumentami (danymi obrazującymi sytuację lokalną) świadczącymi o zasadności projektowanych rozwiązań w kontekście realizacji obowiązku podejmowania działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu;
- w § 4 projektu uchwały z 20 września 2018 r. zawarto m.in. zapis dotyczący usytuowania tych miejsc w bezpośredniej wręcz odległości od obiektów chronionych (nie mniejszej niż 5 m od obiektów chronionych), co - w ocenie NIK - stało w sprzeczności z celami ograniczania dostępności do alkoholu.

(akta kontroli str. 342-384, 413-461)

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 wynikającymi z 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 brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.). Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminę zobowiązywały postanowienia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.).

(akta kontroli str. 8-57, 413-460)

²⁶ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

3. Burmistrz nie zapewnił opracowania projektu uchwały z 20 września 2018 r. w terminie pozwalającym na przyjęcie stosowanych rozwiązań regulacyjnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r., przed utratą mocy uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 342-384)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK burmistrz, przygotowując projekt uchwały w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Lwówek miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności. Proponowane rozwiązania były - w kontekście celu jaki miały realizować - niewystarczające, a przesłanki i argumenty uzasadniające wprowadzenie do przygotowywanego w 2018 r. ww. projektu uchwały nie znajdowały odzwierciedlenia w żadnym z obowiązujących w kontrolowanym okresie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W uzasadnieniu projektu tej uchwały burmistrz nie wskazał argumentów pozwalających na ocenę, czy przyjęte rozwiązania są optymalne i adekwatne do potrzeb.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017-2020²⁷, burmistrz, ani osoby przez niego upoważnione nie prowadziły kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przez co organ wydający zezwolenia na ich sprzedaż nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Według wyjaśnień burmistrza, w latach 2017-2020 (do 30 marca 2020 r.) kontrole punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie odbywały się, ponieważ nie było zgłoszeń ze strony mieszkańców, policji i innych podmiotów o zakłócaniu porządku publicznego w miejscach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych lub innych naruszeń prawa wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 406-460)

NIK zauważa, że brak sygnałów o naruszeniach wpływających do urzędu gminy nie zwalnia z obowiązku przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a ich celem jest właśnie weryfikacja przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

2. Pełnomocnik wyjaśnił, że do grudnia 2018 r. nie było formalnie przyjętych zasad przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Lwówek. Nieformalna procedura przedstawiona przez pełnomocnika nie znalazła zastosowania w kontrolowanym okresie, a przebiegała następująco: o przeprowadzeniu kontroli punktów sprzedaży decydowała gminna komisja, wyznaczając spośród swoich członków skład komisji kontrolującej (min. 2), punkty sprzedaży i datę przeprowadzenia kontroli. W przypadku zamiaru przeprowadzenia kontroli, przedsiębiorca miał otrzymać pisemne zawiadomienie

²⁷ Do 31 marca 2020 r.

o dacie przeprowadzenia kontroli z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem. Kontrola odbywać się miała na podstawie upoważnień udzielonych przez burmistrza i musiała być zgodna z maksymalną liczbą kontroli przeprowadzanych u danego przedsiębiorcy. Pełnomocnik wskazał, że kontrole podejmowane były ze względu na zgłoszenia o potrzebie kontroli, dokonywane głównie przez mieszkańców.

(akta kontroli str. 413-460)

Zarządzeniem burmistrza z 31 grudnia 2018 r. nr 63/2018 (dalej: zarządzenie) w sprawie ustalenia procedury przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Lwówek, uregulowano zasady wyznaczania osób przeprowadzających kontrolę oraz ustalono wzór imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Zarządzenie stanowiło, że kontrola punktów sprzedaży napojów alkoholowych odbywa się po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, przy czym przewidziana jest możliwość wszczęcia kontroli bez zawiadomienia – zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁸.

(akta kontroli str. 390-400)

Zarządzenie ustala zakres kontroli, obejmujący: przestrzeganie określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości warunków korzystania z zezwolenia (m.in. posiadanie ważnego zezwolenia, wnoszenie opłat, posiadanie tytułu prawnego do lokalu, prawidłowe zaopatrywanie się w napoje alkoholowe); przestrzeganie określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości zasad korzystania z zezwolenia (m.in. zasad porządku publicznego w miejscu sprzedaży; niesprzedawanie napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw; uwidacznianie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu oraz innych informacji o zakazach; przestrzeganie ustawowego zakazu reklamowania i promocji napojów alkoholowych; przedstawiania prawidłowych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim.

Zgodnie z zarządzeniem, z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, którego wzór stanowi załącznik do zarządzenia. Szablon formularza protokołu zawiera elementy wskazane w zakresie przeprowadzonej kontroli wskazanym w załączniku nr 1 do zarządzenia.

(akta kontroli str. 390-400)

Zarządzenie ustala, że kontrole odbywać się będą zgodnie z harmonogramem (w załączniku nr 1 do zarządzenia mowa o rocznym planie kontroli) sporządzonym przez przewodniczącego gminnej komisji, zatwierdzonym przez burmistrza, przy czym harmonogram kontroli sporządza się po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zarządzenie wskazuje, że w celu dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przewodniczący gminnej komisji może wystąpić do Policji w celu uzyskania informacji o naruszeniu prawa. Zarządzenie nie określa sposobu ani kryteriów przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszeń, wskazuje natomiast, że niezależnie od jej wyniku, harmonogram kontroli zawsze zawiera punkty

²⁸ Dz.U. z 2019, poz. 1292, ze zm.

sprzedaży prowadzone przez przedsiębiorców, na których działalność wpłynęła skarga mieszkańców lub instytucji w związku z prowadzeniem punktów sprzedaży napojów alkoholowych niezgodnie z prawem.

Nieokreślenie przez burmistrza sposobu dokonywania identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, jest niezgodne z dyspozycją art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, w myśl którego, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza powinna objąć identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. W ocenie NIK, zarządzenie określa, że wybór podmiotów do kontroli jest przeprowadzany w oparciu o analizę ryzyka, jednak nie zawiera wskazań co do sposobu jej dokonania, co stwarza potencjalne zagrożenie występowania zjawisk korupcyjnych.

(akta kontroli str. 390-400)

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2017-2020 przewodniczący gminnej komisji nie opracowywał harmonogramu kontroli, ponieważ nie ustalono naruszeń prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Nie wpływały też skargi na przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 413-460)

Burmistrz, w toku kontroli NIK, nie przedstawił żadnych dokumentów wskazujących na przeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 401-406, 413-460)

W ocenie NIK, argument o braku „ustalenia naruszeń” nie stanowi uzasadnienia niezrealizowania obowiązku ustawowego. Zauważyć również należy, że naruszenie przepisów przez przedsiębiorcę może zostać ustalone w toku kontroli. Także stanowisko burmistrza o braku skarg na działanie punktów sprzedaży nie znajduje oparcia w zasadach wprowadzonych zarządzeniem – przewodniczący gminnej komisji jest zobowiązany do sporządzenia i przedstawienia burmistrzowi harmonogramu kontroli po przeprowadzeniu analizy prawdopodobieństwa naruszeń. W harmonogramie kontroli koniecznie muszą się znaleźć punkty sprzedaży, na które wpłynęły skargi. NIK zauważa, że są to regulacje rozłączne, tj. sporządzenie harmonogramu jest obowiązkiem przewodniczącego gminnej komisji, niezależnym od wpływających skarg na działalność punktów sprzedaży. Skargi nie mogą być zatem jedynym kryterium objęcia punktu sprzedaży harmonogramem i przeprowadzenia w nim kontroli.

3. Zgodnie z zarządzeniem, analiza składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim, jest przeprowadzana przez upoważnionych przez burmistrza pracowników Urzędu Miasta i Gminy Lwówek. Jak wyjaśnił burmistrz, w latach 2017-2020 nie były przeprowadzane kontrole w tym zakresie. Źródłem informacji były jedynie oświadczenia przedsiębiorców składane w ramach realizacji obowiązku określonego w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. NIK wskazuje, że w stanowiącym załącznik do zarządzenia, szablonie formularza protokołu z kontroli przewidziano również punkt: przedstawianie prawidłowych danych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu

w trzeźwości. Burmistrz wyjaśnił, że jedynym źródłem informacji na ten temat są dla niego oświadczenia przedsiębiorców, o których mowa w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

NIK zauważa, że kontrola zgodności złożonego oświadczenia ze stanem faktycznym jest jedynym narzędziem do weryfikacji jego prawdziwości. Nadto, brak weryfikacji ze strony organu zezwalającego danych zawartych w tych oświadczeniach stwarza obszar podwyższonego ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych oraz nadużyć ze strony przedsiębiorców, polegających na podawaniu niezetelnych danych o wielkości sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 390-400, 413-460)

4. 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.). Zakres kontroli wskazany w zarządzeniu oraz szablon formularza protokołu wskazują to zagadnienie jako podlegające kontroli. Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmował interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, oraz nie występował w charakterze oskarżyciela publicznego. Zarówno do burmistrza, jak i do gminnej komisji nie dotarły wnioski i przesłanki wskazujące na konieczność podejmowania takich działań. Burmistrz nie podejmował innych działań w celu rzetelnego wywiązania się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 413-460)

W ocenie NIK, dla zapewnienia rzetelnego wypełnienia obowiązków w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych, niezbędna jest analiza dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami oraz podjęcie interwencji w przypadku stwierdzenia ich naruszenia.

4. W latach 2017-2020²⁹, burmistrz nie zgłaszał policji lub prokuraturze zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Gmina nie występowała przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w związku z naruszeniami przepisów ww. ustawy. Do gminy nie wpłynęła żadna skarga mieszkańców w związku z naruszeniem ustawy, zakłócaniem porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży. W okresie objętym kontrolą burmistrz nie cofnął żadnego z zezwoleń na sprzedaż alkoholu ani nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w danym punkcie.

(akta kontroli str. 406, 413-460)

Na obszarze gminy publicznie rozpowszechniane były znaki towarowe napojów alkoholowych i symbole graficzne z nimi związane, a także nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniące się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych. Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w wybranych obszarach przestrzeni miejskiej wykazały pięć przypadków (na 23 miejsca objęte oględzinami) obecności reklamy piwa: neonu (trzy przypadki) i parasola (dwa przypadki). Treść reklamy nie naruszała art. 13¹ ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²⁹ Do 2 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 464-514)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.), burmistrz, ani osoby przez niego upoważnione nie przeprowadziły kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przez co organ wykonawczy gminy nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 406-460)

2. Burmistrz nie weryfikował zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, co rodzi ryzyko występowania zjawisk korupcyjnych oraz nadużyć ze strony przedsiębiorców, polegających na podawaniu nierzetelnych danych o wartości sprzedanych napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 413-460)

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. 390-400)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.) burmistrz nie wywiązywał się z obowiązku przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wdrożono procedurę przeprowadzania kontroli, jednak nie wskazano sposobu dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez sprzedających napoje alkoholowe. W gminie nie weryfikowano prawdziwości złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, co NIK ocenia jako nierzetelność.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. 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. Ujmowanie w gminnych programach, na 2020 rok i lata następne danych dających podstawę do ustalenia dla gminy maksymalnej liczby zezwoleń, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych.
3. Weryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

4. Określenie zasad i zapewnienie prawidłowego typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenie kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Tomasz Juskiewicz
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis