



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.06.2020

Tadeusz Czajka  
Wójt  
Urząd Gminy Tarnowo Podgórne  
ul. Poznańska 115  
62-080 Tarnowo Podgórne

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Tarnowo Podgórne
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Czajka, Wójt, od 30 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.</li><li>2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli <sup>1</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>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zuzanna Kaźmierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/53/2020 z 25 maja 2020 r.  (akta kontroli str.1-2)

---

<sup>1</sup> tj. do dnia 10 lipca 2020 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Wójt Gminy Tarnowo Podgórne nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zapewniających ograniczenie dostępności alkoholu oraz przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Wójt, przygotowując projekty uchwał dotyczących maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności. Proponowane rozwiązania były niezgodne z prawem lub - w kontekście realizacji ustawowych zadań - niewystarczające, a przesłanki i argumenty uzasadniające wprowadzenie do przygotowywanych w 2018 r. ww. projektów uchwał nie znajdowały odzwierciedlenia w żadnym z obowiązujących w kontrolowanym okresie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>4</sup>. W uzasadnieniach projektów tych uchwał, wójt podał przesłanki, jakimi się kierował, nie wskazał natomiast argumentów pozwalających na ocenę, czy przyjęte rozwiązania są optymalne i adekwatne do potrzeb.

Przed 2020 r. wójt nie wywiązywał się z ustawowego obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W latach 2017-2020 (do 31 marca) nie przeprowadzono żadnej kontroli w tym zakresie. Z kolei, w ramach kontroli prowadzonych w 2020 r. nierzetelnie dokumentowano ich przebieg, co nie pozwalało na weryfikację ustaleń o ewentualnych naruszeniach przez podmioty korzystające z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wójt nie podejmował również rzetelnych i skutecznych działań zapobiegających niedozwolonemu publicznemu rozpowszechnianiu znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe<sup>5</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą wójt przedłożył radzie gminy projekty uchwał w sprawie przyjęcia (odrębnie na każde z lat 2017-2020) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej również: gminne programy)<sup>7</sup>; ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>8</sup> oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Tarnowo Podgórne miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>9</sup>. Stosowny projekt

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

<sup>4</sup> Dalej: gminny program.

<sup>5</sup> Zobacz: art. 2<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>6</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>7</sup> Uchwały Rady Gminy Tarnowo Podgórne odpowiednio: Nr XXXVII/598/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r., Nr LV/864/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., Nr V/67/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r., Nr XIX/324/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r.

<sup>8</sup> Nr LXII/979/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

<sup>9</sup> Nr LXII/980/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

został przez wójta przedłożony również w przypadku obowiązujących do 2018 r. zasad ustalania liczby punktów sprzedaży oraz zasad usytuowania i warunków sprzedaży napojów alkoholowych<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 174-320)

W projektach corocznie przygotowywanych gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uwzględniano bieżące dane w zakresie lokalnych problemów związanych z nadużywaniem alkoholu, dotyczące: liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej, w których są problemy alkoholowe, liczby wniosków o zastosowanie leczenia<sup>11</sup>, liczby wniosków skierowanych na badania przez lekarza biegłego, liczby osób przyjętych w punkcie konsultacyjnym Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej również: GKRPA lub gminna komisja) oraz liczby wydanych opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W projektach programów każdorazowo zestawiano dane z okresu bieżącego oraz lat poprzednich, dotyczące liczby wydanych zezwoleń w podziale na poszczególne rodzaje alkoholu. Ponadto zawierano informację o stopniu wykorzystania limitu zezwoleń, a także o liczbie zezwoleń wygaszonych i przyczynach tego wygaszenia.

Opracowując projekty wymienionych uchwał wójt - jak wyjaśnił - opierał się ponadto na danych dotyczących niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu, pozyskiwanych pośrednio (bez formy pisemnego dokumentu) od straży gminnej i policji, których przedstawiciele byli również członkami GKRPA. Ponadto wskazał, że biorąc pod uwagę „specyfikę gminy, zasobność jej mieszkańców, trudno utożsamiać problem i zdarzenia związane ze spożywaniem alkoholu bezpośrednio z dostępnością napojów alkoholowych na terenie gminy. Na podstawie obserwacji służb mundurowych działających na terenie gminy, duża ilość przypadków niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu, ma miejsce przy udziale osób spoza gminy. Ze względu na dużą ilość miejsc pracy, otwartość rynku na pracowników, duża ilość to osoby spoza gminy, województwa wielkopolskiego czy nawet obywatele innych krajów”.

W programach tych nie ujęto ani diagnozy, ani uwarunkowań, uwzględniających lokalne potrzeby w zakresie kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy poprzez regulowanie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, mimo że przepisy tego dotyczące zostały określone w stosownych uchwałach i były stosowane w praktyce. Ujęto w nich natomiast wzmiankę o konieczności podejmowania interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz zadanie polegające na występowaniu przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

Tak przygotowane projekty gminnych programów profilaktyki nie pozwalały - w ocenie NIK - na prawidłową realizację dyspozycji odpowiednio art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. (dot. programów na lata 2017 i 2018) oraz art. 12 ust. 7 ustawy – w brzmieniu obowiązującym po 8 marca 2018 r. (dot. 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

<sup>10</sup> Nr V/60/2015 z dnia 27 stycznia 2015 r.

<sup>11</sup> Składane przez rodzinę, policję, sąd, kuratora sądowego, placówki oświatowe.

polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu (zobacz: art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

(akta kontroli str. 182-320, 646-652, 654-658)

W 2015 r. zlecono podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie diagnozy problemów społecznych, w tym dotyczących problemu alkoholowego. Podstawę opracowania stanowiło badanie ankietowe, w którym wzięli udział m.in. sprzedający napoje alkoholowe na terenie gminy, ale również m.in. dzieci i młodzież szkolna. W badaniu ankietowym uwzględniono m.in. takie zagadnienia jak:

- sposób i miejsce zdobywania alkoholu przez młodzież;
- częstotliwość spożywania alkoholu przez dorosłych i młodzież;
- spożywanie alkoholu w miejscach publicznych;
- skalę nabywania napojów alkoholowych przez osoby nieletnie i nietrzeźwe;
- przypadki spożywania alkoholu w pobliżu punktów sprzedaży;
- przypadki podjęcia interwencji z powodu zakłócania porządku przez osoby pod wpływem alkoholu.

W efekcie, sformułowane zostały rekomendacje dotyczące m.in. potrzeby zwiększenia kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych w celu wyeliminowania miejsc, gdzie młodzież i osoby nietrzeźwe mogą dokonać zakupu tego rodzaju napoju.

Urząd nie dysponował natomiast dokumentacją świadczącą o cyklicznym pozyskiwaniu bieżących rzetelnych danych o niekorzystnych zjawiskach będących efektem spożywania alkoholu np. od policji. Wójt wyjaśnił, że dane były pozyskiwane pośrednio, natomiast nie zlecano przeprowadzenia analizy podmiotowi zewnętrznemu z uwagi na brak potrzeby w tym zakresie, wynikający z braku zgłoszeń naruszeń prawa oraz na podstawie posiadanych informacji od GKRPA.

W projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2019 i 2020 r., zaplanowano środki na zlecenie prowadzenia badań, opracowań i innych raportów dot. rozwiązywania problemów uzależnień od alkoholu, a potrzebę przeprowadzenia ponownej, bieżącej diagnozy stwierdzili podczas posiedzenia członkowie GKRPA. W efekcie, w I półroczu 2020 r., pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu zgromadzili stosowne oferty podmiotów zewnętrznych. Z kolei, z danych przedłożonych w toku niniejszej kontroli przez Komisariat Policji w Tarnowie Podgórnym (dalej: komisariat lub policja), dotyczących niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu na terenie gminy wynika wprawdzie, że skala ww. zjawisk nie jest znaczna (przy względnie stałej tendencji), niemniej jednak, policja dysponowała wyłącznie danymi prezentowanymi łącznie dla dwóch obsługiwanych przez komisariat gmin: Tarnowa Podgórnego i Rokietnicy. W ocenie NIK, świadczy to o tym, że dotychczas do policji nie wpływały ze strony gminy Tarnowo Podgórne, zapotrzebowania dotyczące bieżących, systematycznych i szczegółowych informacji w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 279-320, 565-566, 646-652, 654-658)

W żadnym z gminnych programów nie powiązano również danych o sytuacji w gminie ze wskazaniem niezbędnych działań zmierzających do poprawy bądź utrzymania korzystnej, w opinii wójta, sytuacji związanej ze stwierdzonym stanem zjawisk, mających związek z poziomem spożycia napojów alkoholowych bądź ich dostępnością. W gminnych programach, mimo ujęcia pewnych informacji i danych o zjawiskach i zdarzeniach związanych ze spożywaniem alkoholu, tj. dotyczących liczby rodzin korzystających z pomocy w związku z nadużywaniem alkoholu przez członka tej rodziny oraz będących efektem aktywności GKRPA, nie zawarto konkluzji dotyczących wiedzy na temat lokalnych potrzeb w zakresie ograniczania spożycia napojów alkoholowych (będących wynikiem analiz pośrednich, jak

i bezpośrednich), nie zapisano też celów<sup>12</sup>, działań lub wskaźników<sup>13</sup>, świadczących o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Nie odniesiono się też do efektów osiąganych przez gminę w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub potrzebę kontynuacji podjętych działań. W uzasadnieniu do projektów uchwał w sprawie gminnych programów na poszczególne lata w okresie 2017-2020 zawarto wyłącznie stwierdzenie o uwzględnieniu w samym programie zadań i potrzeb występujących na terenie gminy oraz zacytowano brzmienie art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, bez prezentacji danych odzwierciedlających sytuację lokalną i argumentów przemawiających za zasadnością projektowanych rozwiązań.

Wójt wskazał, że obowiązek wynikający z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości był realizowany zgodnie z uchwałą nr XXXIX/935/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Województwa Wielkopolskiego na lata 2018-2020. Dodał, że na podstawie tego aktu odbyło się pozyskanie danych na temat liczby interwencji domowych, liczby przestępstw, danych dotyczących przestępczości nieletnich oraz liczby wypadków drogowych spowodowanych przez „nietrzeźwych” i ich ofiar za pośrednictwem Komisarjatu Policji w Tarnowie Podgórnym. W toku niniejszej kontroli jednak ww. danych nie przedłożono.

NIK zauważa, że opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien uwzględnić powyższe kwestie. 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 i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia<sup>14</sup>, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Rzetelne wykonywanie ustawowych obowiązków w omawianym zakresie wymaga właściwego rozeznania, w tym udokumentowanych analiz stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 61-320, 639-642, 646-652, 654-658)

1.2. W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w gminie obowiązywała uchwała z 27 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia limitu i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>15</sup>, w której liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży określono na 100, a do spożycia w miejscu sprzedaży na 50. Zmieniała ona poprzednio obowiązującą uchwałę<sup>16</sup>, w której liczbę

<sup>12</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>13</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.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

<sup>15</sup> Uchwała Nr V/60/2015 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem jak i w miejscu sprzedaży, oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów na terenie gminy Tarnowo Podgórne

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

punktów handlowych ustalono na 75 a punktów gastronomicznych na 30. W uchwale z 2015 r. określono obiekty, od których w odległości 50 m lub 20 m – gdy są one oddzielone od punktów sprzedaży drogą - nie mogła się odbywać sprzedaż napojów alkoholowych<sup>17</sup>. Odległość mierzona miała być ciągami pieszymi, od wejścia na teren nieruchomości do najbliższego wejścia do punktu sprzedaży detalicznej lub gastronomicznej. Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>18</sup>, wójt przedłożył radzie gminy projekty następujących uchwał, regulujących liczbę zezwoleń oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Tarnowo Podgórne<sup>19</sup>, w której dopuszczono wydanie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - do 155 zezwoleń (55 z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży i 100 z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży); powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 35 i 75); powyżej 18% zawartości alkoholu - do 105 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 75);
- w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy Tarnowo Podgórne miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>20</sup>, w której ustalono, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych muszą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 50 metrów od obiektów chronionych<sup>21</sup>, a 20 m gdy obiekty te oddzielone są od punktów sprzedaży drogą; wskazano też sposób pomiaru odległości<sup>22</sup>. Wójt wyjaśnił, że ustalenie tak niewielkiej, odległości, wynika z faktu, że na terenie gminy niektóre obiekty znajdują się *vis a vis*, jednak by dotrzeć do punktu sprzedaży wymagane jest pokonanie nie mniej niż 50 metrów.

Zdaniem NIK, w istocie, przyjmując takie rozwiązanie, dopuszczono do tego aby punkt sprzedaży napojów alkoholowych był usytuowany w bardzo bliskim, niemal bezpośrednim sąsiedztwie z obiektami chronionymi. W orzecznictwie sądowym jednolicie przyjmuje się, że odległość taka jest odpowiednia gdy stwarza realną gwarancję ograniczenia dostępu do alkoholu i w ten sposób wpływa na ograniczenie spożycia alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie nierzadkiego zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany. Jeśli zaś odległość ta jest zbyt krótka to ułatwia ona dostęp do alkoholu, ale i prowadzi do kształtowania określonego (niewłaściwego) sposobu i warunków jego spożywania<sup>23</sup>.

W § 2 ust. 1-4 ww. projektu uchwały zaproponowano wprowadzenie odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w wymienionych w projekcie miejscach, przy zastrzeżeniu, że w miejscach tych napoje alkoholowe będzie można spożywać

<sup>17</sup> Szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, obiekty kultu religijnego, muzea, miejsca masowych zgromadzeń.

<sup>18</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>19</sup> Nr LXII/979/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

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

<sup>21</sup> Szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, kościoły, muzea

<sup>22</sup> Odległość mierzy się dystansem, jaki trzeba pokonać od drzwi wejściowych przeznaczonych dla klientów punktu sprzedaży lub punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do wejścia do obiektu chronionego bez narażania się na naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.

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

wyłącznie w trakcie organizowanych tam imprez, co było niezgodne z dyspozycją art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do wprowadzania odstępstw czasowych (terminowych), rodzajowych czy podmiotowych od zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych (niedopuszczalne jest np. odstępstwo wprowadzone na czas imprez, zabaw, imprez plenerowych, na które organizator uzyskał jednorazowe zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych)<sup>24</sup>. Oznacza to, iż wyłączenie zakazu z art. 14 ust. 2a ww. ustawy dokonane przez radę w ramach upoważnienia z art. 14 ust. 2b powinno mieć charakter stały i bezwarunkowy, zaś odstępstwo od zakazu powinno być uprawnieniem przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie objętym zakresem zastosowania uchwały, niezależnie od innych okoliczności.

Proponując wprowadzenie wskazanych rozwiązań - w ocenie NIK - organ wykonawczy działał niezgodnie z celami i przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ponadto, organ nie przedstawił żadnych danych lub argumentów wskazujących, że odstępstwo od zakazu nie będzie miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność, Wójt wyjaśnił, że stanowisko na temat kształtowania polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi będzie bezsprzecznie potrzebne przy ustalaniu nowego projektu uchwały.

W uzasadnieniach projektów ww. uchwał powołano ustawowy obowiązek i możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad, wskazano również przesłanki jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania, niemniej jednak, argumentacji nie poparto danymi potwierdzającymi zasadność ich wprowadzenia. I tak, uzasadniając limit punktów sprzedaży wskazano, że „przyjęta w projekcie maksymalna liczba zezwoleń dostosowuje ich ilość do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu. Limity zezwoleń zostały obniżone w stosunku do aktualnie obowiązującej uchwały, jednak nie spowoduje to utraty zezwoleń przez już działające punkty”. Dodano, że „brak jest podstaw do znacznego ograniczenia sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w gminie” z uwagi na wzrost liczby mieszkańców, w tym bez zameldowania. Z kolei, w uzasadnieniu uchwały dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych wskazano uwzględnienie opinii sołectw, a także fakt umożliwienia sprzedaży napojów alkoholowych w czasie „organizowanych imprez na świeżym powietrzu”.

(akta kontroli str. 174-179, 322-330)

W toku kontroli, wójt nie przedłożył analiz, opracowań bądź innych dokumentów przemawiających za tym, że przyjęte w uchwałach rozwiązania mogą – długofalowo - pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie poziomu dostępności napojów alkoholowych na terenie gminy bądź ewentualnie wpłynąć na utrzymanie stałej tendencji w przedmiotowym zakresie. NIK zwraca uwagę na zagrożenie, jakie w odniesieniu do stabilnej sytuacji w zakresie kształtowania się liczby niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu, może stanowić wzrost liczby wydawanych

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



zezwoleń, a także znaczna gęstość liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych<sup>25</sup>.

W ocenie NIK, projekty ww. uchwał nie zostały opracowane rzetelnie. 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 umotywowane<sup>26</sup>. W przypadku omawianych uchwał, analizy były prowadzone, jednakże efekty i wnioski płynące z prowadzonych badań nie znalazły odzwierciedlenia w opisie uzasadnień projektowanych dokumentów. Uzasadnienie pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej, ale również argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać zatem informacje o motywach podjęcia danego aktu, poparte wiarygodnymi danymi, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 174-181, 322-330)

Od 2015 r. obowiązywała uchwała ustalająca maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% (z wyjątkiem piwa) na 100 dla punktów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 50 dla punktów sprzedaży przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. W uchwale z 2018 r. ustalono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających ponad 4,5% (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 150, a przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 65.

Wskaźnik wykorzystania limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosił w kolejnych latach 2017-2020 (do 31 marca) odpowiednio: 59%, 67%, 71% i 75%, przy stałym poziomie tego limitu (370). Było to efektem wzrostu liczby wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z 247 w 2018 r. do 276 w 2020 (wzrost o 11,7%). W tym czasie, liczba zameldowanych mieszkańców wzrosła o 4,5%. Od 2015 r. liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie zmieniła się i wyniosła 113. Od 2016 r. systematycznie spadała wartość sprzedaży napojów alkoholowych. Jedynie w 2019 r. nastąpił niewielki 1,5% wzrost tej sprzedaży w stosunku do roku 2018. Działo się tak mimo wzrostu liczby mieszkańców gminy (w toku kontroli wyjaśniono ponadto, że na terenie gminy mieszka znaczna liczba mieszkańców bez zameldowania). Liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży była w analizowanym okresie praktycznie stała i wynosiła średnio około 250. Wójt wyjaśnił, że analizy dotyczące liczby obowiązujących zezwoleń oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych były corocznie dokonywane przez GKRPA przy okazji opracowywania gminnego programu profilaktyki. Brano pod uwagę również dane w zakresie

<sup>25</sup> 250 mieszkańców na 1 punkt sprzedaży w gminie

<sup>26</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>27</sup> Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

wykroczeń ujawnionych przez straż gminną i policję. W uzasadnieniu do uchwały z 2018 r. wskazano również na rosnącą liczbę mieszkańców, w tym także niezameldowanych. NIK zauważa, że niezmieniona od 2018 r. maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 25% wskaźnik niewykorzystania limitu nie skłoniły organu wykonawczego do wystąpienia z inicjatywą jego zmniejszenia, co świadczyłoby o rzetelnej realizacji obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie jego fizycznej dostępności.

(akta kontroli str. 174-181, 569-576)

1.3. W okresie objętym kontrolą, wójt nie przedkładał radzie gminy projektu uchwały o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, w innych niewymienionych miejscach, obiektach, ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwiał przepis art. 14 ust. 2 b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego<sup>28</sup>, a następnie - stanu epidemicznego<sup>29</sup>, nie występował ponadto 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>30</sup>.

Z protokołów GKRPA wynika, że analizowano zasadność ewentualnego wprowadzenia na terenie gminy fakultatywnych rozwiązań mających ograniczyć spożywanie alkoholu, wynikających z trwającej w 2020 r. pandemii. Stwierdzono, że sprzedaż nocna odbywa się wyłącznie na stacjach benzynowych, a ograniczenie sprzedaży „przyniosłoby więcej problemów niż korzyści i mogłoby stanowić problem dla sprzedawców”. Wójt wyjaśnił, że w gminie nie ma sklepów, które prowadzą sprzedaż napojów alkoholowych w godzinach nocnych. Po godzinie 23.00 zakup alkoholu był możliwy właściwie praktycznie tylko na stacjach benzynowych, przy zachowaniu wszystkich zasad obowiązujących w przepisach o COVID-19.

(akta kontroli str. 639-642, 646-652, 654-658)

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

(akta kontroli str. 659-660)

1.5. W latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.) wójt przyjął łącznie 210 wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i udzielił 209 zezwoleń. Jeden wniosek odrzucono z uwagi na brak opłaty. Wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przedkładane gminnej komisji przez wójta,

<sup>28</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 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>29</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. poz. 499, ze zm.).

<sup>30</sup> Wytyczne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w czasie pandemii z 9 kwietnia 2020 r. (<https://www.parpa.pl/images/file/202004091130.pdf>).

opiniowane były pozytywnie. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki, gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia, przewyższyła ich maksymalną liczbę ustaloną przez radę gminy.

(akta kontroli str. 569-576, 639-640)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie sformułowano potrzeb (wskazówek) w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7, od 9 marca 2018 r. Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu służących realizacji celu operacyjnego nr 2: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i zachowaniami ryzykownymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, zobowiązywał gminę art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 182-320)

2. W projektach uchwał określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie uwzględniono 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 § 1 pkt 1 projektu uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych zawarto m.in. zapis dotyczący usytuowania tych miejsc w bezpośredniej wręcz odległości od obiektów chronionych (nie mniejszej niż 20 m, gdy obiekty chronione oddzielone są od punktu sprzedaży drogą), co - w ocenie NIK - stało w sprzeczności z celami ograniczania dostępności do alkoholu.

(akta kontroli str. 174-181, 322-330)

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

(akta kontroli str. 177-181)

## OCENA CZĄSTKOWA

Organ wykonawczy gminy nie wywiązał się należycie z obowiązku realizacji zadań na rzecz zmniejszania dostępności alkoholu. Ujęcie w projektach uchwał proponowanych rozwiązań poprzedziła wprawdzie analiza sytuacji w zakresie spożycia alkoholu na terenie gminy, do jej wyników nie odnoszą się jednak uzasadnienia projektów stosownych uchwał. W procesie przygotowywania obowiązującego w tym zakresie prawa miejscowego zaprojektowano rozwiązania nieodpowiadające celom profilaktyki alkoholowej, a nawet - w ocenie NIK - niezgodne z postanowieniami 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. W latach 2017-2020 (do 31 marca) ani wójt, ani działająca na podstawie jego upoważnienia straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie prowadzili rzetelnych, kompleksowych kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, co było niezgodne z dyspozycją art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Kontrole nie realizowano mimo, że na stronie internetowej Urzędu w kwietniu 2018 r. opublikowano informację o planie wszczęcia przedmiotowych kontroli w związku z „niepokojącymi sygnałami o łamaniu zasad sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy”, a w rekomendacjach wynikających z diagnozy problemów społecznych na terenie gminy wskazano potrzebę podjęcia działań kontrolnych.

Według harmonogramu kontroli na 2020 r., w I kwartale, przewidziano do realizacji 3 kontrole (nie zostały zrealizowane z uwagi na pandemię COVID), w II kwartale 6 oraz w III kwartale 6 tego rodzaju kontroli. Kontrole rozpoczęto w czerwcu 2020 r., na podstawie Zarządzenia Nr 1 /2020 Wójta z dnia 2 stycznia 2020 r. (dalej: zarządzenie dotyczące kontroli) weryfikując warunki i zasady prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (w tym m.in. elementy dotyczące reklamy i promocji), a także obowiązkowe informacje dla klientów. Zgodnie z ww. zarządzeniem, kontrole powierzył wójt do realizacji upoważnionym członkom gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Do 1 lipca br. przedłożono cztery protokoły z ww. kontroli.

(akta kontroli str. 561, 569-576)

2.2. W toku kontroli NIK przedłożono m.in. wzór dokumentu „Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców działających na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, stanowiący podstawę typowania podmiotów do kontroli na rok 2020. Przed ww. okresem w Urzędzie nie dokonano typowania przedsiębiorców do kontroli. Nie sporządzano również planów czy harmonogramów w tym zakresie. Nieokreślenie metody identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe było niezgodne z dyspozycją art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>31</sup>, w myśl której, 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

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 poz. 1292 ze zm. - w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r.; wcześniej analogiczny wymóg wynikał z art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168).

największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. W ocenie NIK, brak procedur wyboru podmiotów do kontroli w oparciu o analizę ryzyka, stwarzał obszar podwyższonego ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych.

(akta kontroli str. 550, 604-615)

Z ustalonego w zarządzeniu dotyczącym kontroli, wzoru protokołu wynikało, że kontrola ta nie przewiduje weryfikacji wszystkich warunków i zasad sprzedaży napojów alkoholowych przewidzianych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, w tym np.:

- obowiązku dostarczania napojów alkoholowych do miejsca sprzedaży tylko w naczyniach zamkniętych, z oznaczeniem nazwy producenta, rodzaju i ilości napoju i jego mocy (art. 13 ust. 1);
- weryfikacji ogólnodostępnego serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży), tak aby sprawdzić czy za jego pośrednictwem przedsiębiorca nie prowadzi, niezgodnej z przepisami reklamy i promocji napojów alkoholowych (art. 13<sup>1</sup> ust. 1, 3 i 4).

Wójt wyjaśnił, że wzór protokołu zostanie zweryfikowany i stosownie zmodyfikowany.

(akta kontroli str. 470-475, 654-655)

2.3. Rozpoczęcie każdej z czterech kontroli z 2020 r., zgodnie z art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców, poprzedzono zawiadomieniem przedsiębiorcy, a ich przebieg i zakres zostały udokumentowane w protokole, podpisanym w miejscu jej przeprowadzenia przez osoby przeprowadzające kontrolę oraz przedsiębiorcę, u którego ją przeprowadzono lub przez osobę upoważnioną do działania w jego imieniu.

(akta kontroli str. 616-626)

Protokoły ww. kontroli sporządzane były na szablonie formularza, który wskazywał na weryfikację: warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (posiadanie zezwolenia, wniesienie opłaty, zaopatrywanie się u producentów posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, posiadanie tytułu prawnego do lokalu, prowadzenie sprzedaży zgodnie z posiadanym zezwoleniem), innych warunków prowadzenia tej sprzedaży, zasady prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (przestrzeganie wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości zakazów, stosowanie przepisów dotyczących reklamy i promocji), informacje dla klientów. Zgodnie z treścią zawiadomień przedkładanych przedsiębiorcom, kontroli miały podlegać ww. elementy przewidziane wzorem protokołu. Upoważnienia wójta wydane członkom gminnej komisji wskazywały, że kontrolą miało być objęte przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Tarnowo Podgórne. Kontrolujący, w miejscu opisanym jako „uwagi i zalecenia kontrolujących” w trzech przypadkach zalecili dostarczenie raportu fiskalnego, a w jednym, zgłaszanie naruszeń dotyczących spożywania alkoholu w obrębie sklepu odpowiednim służbom (w toku kontroli stwierdzono spożywanie alkoholu poza terenem należącym do właściciela). W przypadku tego punktu sprzedaży zalecono umieszczenie informacji o zakazie spożywania napojów alkoholowych w obrębie sklepu.

(akta kontroli str. 627-638)

Sposób udokumentowania 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, czy np. w oparciu o oświadczenia przedsiębiorcy,

analizę dokumentów czy przeprowadzone oględziny; do protokołów nie załączono kopii źródłowych dokumentów objętych sprawdzeniem. W ocenie NIK, kontrolujący nie dołożyli należytej staranności w celu właściwego dokumentowania przebiegu kontroli. Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020, nałożył na gminy m.in. obowiązek zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Dlatego wójt, 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. 627-638)

W toku kontroli weryfikowano również oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, dokonując porównania deklarowanych wartości z dokumentacją księgową.

W dokumentacji losowo wybranych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych z lat 2017-2020 widniały również raporty kasowe potwierdzające deklarowane wartości. Wójt wyjaśnił, że przyjmując oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych pracownik Urzędu prosił o składanie raportów potwierdzających wartość sprzedaży. Fakt złożenia dokumentu był jednak zależny od woli przedsiębiorcy. Wójt zadeklarował, że pracownik otrzyma stosowne upoważnienie i na jego podstawie będzie obligatoryjnie wzywać przedsiębiorców do przedłożenia dokumentów księgowych.

(akta kontroli str. 534-543, 654-658)

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.

W ocenie NIK, w gminie nie wdrożono rzetelnie kompleksowych rozwiązań pozwalających na wywiązywanie się z ustawowego obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zakazu i stosowania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3.1.3 ppkt 2 Programu). W toku kontroli nie przedłożono dokumentacji świadczącej o tym, że w latach 2017-2020 prowadzono analizy treści reklamowych i promocyjnych uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na wszelkich nośnikach reklamowych rozmieszczonych przy drogach publicznych będących we władaniu gminy, a także na stronach (serwisach) internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wójt wskazał, że działania te były realizowane, ale nie była z nich sporządzana dokumentacja. Dodał, że w żadnej sytuacji nie stwierdzono powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy przypadków zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży. Nie przedłożono również dokumentacji świadczącej o weryfikacji treści serwisów pod kątem prowadzenia sprzedaży alkoholu przez internet. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przepisem art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jednym z warunków wykonywania działalności gospodarczej jest jej wykonywanie wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu. Naruszenie tego przepisu powinno skutkować zastosowaniem sankcji z art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy – czyli

cofnięciem zezwolenia. Brak działań weryfikujących prowadzenie działalności wyłącznie w miejscu określonym w zezwoleniu, w ocenie NIK, świadczy o braku wiedzy o sytuacjach uzasadniających cofnięcie wydanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 646-652, 654-658)

Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK w wybranych obszarach przestrzeni gminnej wykazały trzy przypadki (na 24 punkty sprzedaży napojów alkoholowych położone w obszarze objętym oględzinami) obiektów i treści niezgodnych z zakazami określonymi w art. 13<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości, i tak: w witrynie sklepu eksponowano znaki towarowe producenta napojów alkoholowych (niezgodnie z art. 13<sup>1</sup> ust. 1 ustawy), w dwóch pozostałych przypadkach eksponowano znak towarowy piwa bez wymaganego ostrzeżenia o szkodliwości alkoholu (wbrew art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 5 ustawy). W efekcie ww. informacji o powyższych nieprawidłowościach wójt podjął stosowne działania polegające na interwencji straży gminnej, skutkiem czego reklamy zostały usunięte. 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 ustawy, stanowi przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wójt wyjaśnił, że z uwagi na jednorazowe sytuacje i natychmiastową reakcję, odstąpił od ww. czynności. NIK zauważa, że przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości obligują właściwe organy do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i nałożenia grzywny w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia przesłanek cofnięcia zezwolenia<sup>32</sup>.

(akta kontroli str.666-699)

2.4. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono postępowań dotyczących cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 569-576)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2017-2019 wójt nie wywiązał się z obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wynikającego z 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a kontrole przeprowadzone w 2020 r. nie obejmowały wszystkich zagadnień, które objęte powinny zostać sprawdzeniem na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 569-576, 627-638)

2. Wójt nie podejmował rzetelnych, systematycznych działań (innych niż kontrole przeprowadzone w 2020 r.) w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych, w tym dotyczących weryfikacji treści zawartych na stronach internetowych oraz w przestrzeni publicznej, a także monitorowania zachowań związanych ze sprzedażą alkoholu, które stanowią przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 646-652, 654-658)

3. Wójt przed 2020 r. nie określił zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów

---

<sup>32</sup> Zobacz np.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 lutego 2018 r. III SA/Kr 1556/17 (Lex nr 2458224) oraz powołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

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. 470-475, 646-652)

4. Wójt nie zapewnił rzetelnego dokumentowania kontroli w protokole kontroli, którego wzór nie przewidywał weryfikacji wszystkich warunków korzystania z posiadanego zezwolenia, wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz nie zapewnił dokumentowania ich przebiegu w sposób dający podstawę do weryfikacji prowadzonych czynności.

(akta kontroli str. 470-475, 544-546)

5. Wójt, mimo pozyskania informacji o stwierdzeniu naruszenia przez przedsiębiorców<sup>33</sup> warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, co polegało na nieprzestrzeganiu zakazu i warunków reklamy napojów alkoholowych, nie wywiązał się z obowiązku:

- zawiadomienia właściwych organów o naruszeniach przepisu art. 13<sup>1</sup> ust. 1 oraz art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, co było niezgodne z art. 45 pkt 2 tej ustawy,

- cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 18 ust. 10 pkt 2, w zw. ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 661, 666-703)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017 - 2019 wójt nie wywiązał się z obowiązku przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a kontrole przeprowadzone w 2020 r. nie były rzetelne. Jako brak należytej staranności NIK ocenia nieprzebiegnięcie bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, brak kontroli serwisów internetowych w celu ustalenia czy przedsiębiorca prowadzi sprzedaż wyłącznie w miejscu wskazanym w zezwoleniu. Pozytywnie należy ocenić weryfikowanie oświadczeń o wielkości rocznej sprzedaży alkoholu, składanych przez przedsiębiorców.

## IV. Wnioski

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

#### Wnioski

- 1) uwzględnianie w projektach gminnych programów 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 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;
- 3) przygotowanie projektu uchwały dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zgodnej z zakresem ustawowych uprawnień organów gminy;

<sup>33</sup> Punkty sprzedaży wymienione pod nr 1, 12, 23 w protokole oględzin przeprowadzonych w dniu 17 czerwca 2020 r.



- 4) podjęcie systematycznych, rzetelnych działań (w tym również kontrolnych) służących zapewnieniu, że sprzedaż oraz reklama i promocja napojów alkoholowych prowadzone na terenie gminy będą odbywać się w sposób zgodny z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i warunkami udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych;
- 5) stosowanie przewidzianych prawem konsekwencji prawnych w przypadku stwierdzenia naruszeń 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, [data]

Kontroler  
Zuzanna Kaźmierczak  
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*