



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.08.2020

Dawid Olejniczak  
Przewodniczący Rady Miejskiej  
Al. T. Kościuszki 22  
64-000 Kościan

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076  
Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kościanie, Al. T. Kościuszki 22 64-000 Kościan, dalej również: „miasto”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dawid Olejniczak, przewodniczący Rady Miejskiej <sup>1</sup> , od 4 lutego 2020 r. poprzednio Maciej Zielonka od 21 listopada 2018 r. oraz Piotr Ruszkiewicz od 27 listopada 2014 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych <sup>3</sup> , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Agnieszka Hofman, inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LPO/81/2020 z 26 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: przewodniczący

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 2a pkt. 3 lit d ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220) za kierownika jednostki kontrolowanej należy rozumieć osobę kierującą pracami organu kolegiального.

<sup>3</sup> Tj. do dnia 3 lipca 2020 r.

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

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, rada miejska Kościana, w okresie objętym kontrolą NIK, nie wywiązała się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu na obszarze miasta.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Rada miejska podejmując uchwały (obowiązujące w latach 2017-2020) w sprawie ustalenia warunków sprzedaży napojów alkoholowych, liczby punktów, a następnie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie oceniała wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Kościana. W uzasadnieniach przedmiotowych uchwał nie wskazano argumentów pozwalających na ocenę, czy przyjmowane rozwiązania efektywnie realizowały cele i założenia określone w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>5</sup> – w gminnych programach na lata 2017-2020 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Kościana poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (np. wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych).

W latach 2017-2020 rada nie skorzystała z możliwości wprowadzenia żadnego z fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu, np. poprzez wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (taka możliwość istnieje od marca 2018 r.), czy czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Opis stanu faktycznego

1. Rada miejska podjęła, obowiązujące w latach 2017-2020, uchwały w sprawie: przyjęcia, odrębnie na każde z tych lat, miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii<sup>6</sup>; ustalenia limitu i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>7</sup>; ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Kościana<sup>8</sup>; ustalenia na terenie miasta Kościana zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>9</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-122)

W gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2019 nie przedstawiono informacji o bieżących, lokalnych problemach, związanych z nadużywaniem alkoholu, np. dotyczących: liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej, w których są problemy alkoholowe, liczby wniosków o zastosowanie leczenia, liczby wniosków skierowanych na badania przez lekarza biegłego, liczby osób przyjętych w punkcie konsultacyjnym Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej również: miejska komisja), liczby wydanych opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Dopiero w uchwale na 2020 r.<sup>10</sup> podano dane dotyczące liczby: mieszkańców

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

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

<sup>6</sup> Odpowiednio uchwały Rady Miejskiej Kościana:

<sup>7</sup> Nr XXX/322/14 z dnia 27 marca 2014 r.

<sup>8</sup> Nr XXXV/363/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

<sup>9</sup> Nr XXXV/364/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

<sup>10</sup> uchwała nr XI/135/19 z dnia 21 listopada 2019 r.

miasta; zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - ogółem oraz w podziale na gastronomię i detal; mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży - w podziale na gastronomię i detal; wartość sprzedanego alkoholu w poprzednich latach i w podziale na rodzaje alkoholu. W strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie miejskiej Kościan na lata 2016-2025 ani innym dokumencie czy opracowaniu nie wskazywano na potrzeby miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych. I tak, w miejskich programach na lata 2017-2019 wskazano dane statystyczne dotyczące spożycia napojów alkoholowych w Polsce, publikowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii, w programie na rok 2020 statystykę dotyczącą miasta Kościana. Jednym z celów w programach było „zapobieganie naruszeniom prawa w obrocie napojami alkoholowymi, w tym podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela posiłkowego”. Realizacja tego celu miała polegać na kontroli placówek handlowych i gastronomicznych na terenie miasta, prowadzących sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń; opiniowaniu wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; wspieraniu edukacji publicznej poprzez prowadzenie szkoleń dla właścicieli punktów sprzedaży i sprzedawców napojów alkoholowych i podejmowaniu interwencji w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw”. Przewodniczący rady wyjaśnił, że brak uwzględniania w programach zadania ograniczania dostępności napojów alkoholowych wynikał z tego, że nie docierały żadne skargi ani zgłoszenia – od mieszkańców, radnych, jednostek pomocniczych, przewodniczących rad osiedli, miejskiej komisji, ośrodka pomocy społecznej, policji i straży miejskiej, które uzasadniałyby wprowadzenie zapisu w zakresie ograniczania fizycznej dostępności napojów alkoholowych. Dodał, że miejska komisja rozwiązywania problemów alkoholowych i straż miejska systematycznie monitorowały stan w tym przedmiocie.

(akta kontroli str. 5-122, 526-530)

Miejskie programy nie zawierały powiązań danych o sytuacji w gminie ze wskazaniem niezbędnych działań zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonymi problemami lub zjawiskami, mającymi związek ze spożywaniem napojów alkoholowych lub z ich dostępnością. W żadnym z programów nie zapisano też celów<sup>11</sup>, działań lub wskaźników<sup>12</sup>, świadczących o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jak dodał przewodniczący rady, na terenie Kościana we wskazanym powyżej okresie nie stwierdzono potrzeb w zakresie ograniczania dostępności alkoholu – [do radnych] nie docierały sygnały odnośnie takich potrzeb, a miejska komisja rozwiązywania problemów alkoholowych i straż miejska systematycznie monitorowały stan w tym przedmiocie. NIK nie podziela argumentów przewodniczącego i zauważa, że w miejskich programach na lata 2017 -2018 nie określono potrzeb gminy w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu

<sup>11</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>12</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.

obowiązującym do 8 marca 2018 r. Natomiast w projektach miejskich programach na lata 2019 i 2020, mimo ujęcia w tym na 2020 r. danych dotyczących sprzedaży alkoholu, wbrew dyspozycji zawartej w art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w żaden sposób, np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, nie odniesiono się do kwestii zmniejszania dostępności alkoholu. Nie odniesiono się też do efektów osiąganych w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub kontynuacji podjętych działań. Podejmując uchwały w sprawie miejskich programów, organ stanowiący powinien uwzględnić powyższe kwestie, bowiem - w myśl art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości - realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych prowadzona jest właśnie w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program ten powinien też uwzględniać cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia<sup>13</sup>, który nakłada na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Rzetelne wykonywanie ustawowych obowiązków w omawianym zakresie wymaga właściwego rozeznania, w tym udokumentowanych analiz stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 25-122, 669-692, 123-205, 517-534)

2. W latach 2015-2018 (do wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w mieście obowiązywała uchwała z 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia limitu i zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>14</sup>, w której liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży określono na 80, a do spożycia w miejscu sprzedaży na 30. Zmieniała ona poprzednio obowiązującą uchwałę<sup>15</sup>, w której liczbę punktów sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży ustalono na 70 oraz określono obiekty, od których w odległości 50 m nie mogła się odbywać sprzedaż napojów alkoholowych<sup>16</sup>. Odległość mierzona miała być najkrótszą drogą dojścia od wejścia do punktu sprzedaży do wejścia do obiektów chronionych. Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>17</sup>, rada miejska podjęła następujące uchwały, regulujące liczbę zezwoleń oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Kościana<sup>18</sup>, w której dopuszczono wydanie maksymalnie 110 zezwoleń, dla każdego z poszczególnych rodzajów alkoholu: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - do 110 zezwoleń (30 z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży i 80 z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży); powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 80); powyżej 18% zawartości alkoholu - do 110 zezwoleń (odpowiednio: 30 i 80);
- w sprawie ustalenia na terenie miasta Kościana zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>19</sup>, w której ustalono, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem

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

<sup>14</sup> Nr XXX/322/14 z dnia 27 marca 2014 r.

<sup>15</sup> Nr VII/69/03 z dnia 20 lutego 2003 r.

<sup>16</sup> Szkoły (z wyjątkiem szkół wyższych), przedszkoli, kościołów, dworców kolejowego i autobusowego.

<sup>17</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>18</sup> Nr XXXV/363/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

<sup>19</sup> Nr XXXV/364/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r.

sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 metrów od obiektów chronionych<sup>20</sup>; wskazano też sposób pomiaru odległości<sup>21</sup>.

W uzasadnieniach ww. uchwał powołano ustawy obowiązek i możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad, nie wskazano natomiast przesłanek jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania za służące ograniczeniu dostępności napojów alkoholowych. I tak, uzasadniając minimalną odległość, jaka musi dzielić tzw. obiekty chronione od miejsc sprzedaży napojów alkoholowych wskazano, że „celem ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych obiektów i miejsc przed zagrożeniem jakie stwarza alkohol.”

Z kolei w uzasadnieniu uchwały ustalającej limity zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wskazano, że „dla miasta Kościana ustalonych było 80 punktów w detalu i 30 w gastronomii, ze sprzedażą alkoholu funkcjonuje 68 placówek handlowych, dla których wydano 195 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 24 placówki gastronomiczne, dla których wydano 51 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży”. Podano również, że w jednym punkcie sprzedaży mogą być trzy zezwolenia na sprzedaż wg rodzajów alkoholu. Powołano także pozytywne opinie rad osiedli, którym przesłany został projekt uchwały do zaopiniowania. Podczas uchwalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zastępca burmistrza, na posiedzeniu rady miejskiej, jako przyczynę ograniczenia katalogu miejsc chronionych<sup>22</sup> wskazał potrzebę ochrony prowadzonych przez przedsiębiorców biznesów, a rada ten argument przyjęła.

(dowód: akta kontroli str. 5-24, 206-220, 669-704)

W procesie uchwałodawczym, właściwa przedmiotowo gminna komisja do spraw społecznych, na etapie przygotowywania do procedowania ww. projektów uchwał na sesji rady miasta nie wniosła do projektów żadnych uwag i pozytywnie je zaopiniowała. Protokoły z posiedzeń rady miejskiej w sprawie uchwalenia programów nie zawierają żadnych adnotacji na temat merytorycznej treści uchwał w zakresie ograniczania dostępności alkoholu, a przyjęte programy są tożsame z projektami przedłożonymi przez Burmistrza Miasta Kościana. Jedynym powodem zatwierdzenia limitów w uchwalonej wysokości, który znalazł wyraz w protokole posiedzenia rady, którego przedmiot stanowiło przyjęcie uchwały w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, było „ustalenie w taki sposób aby nie zaszkodzić tym mieszkańcom, którzy prowadzą biznes obecnie i takim, którzy chcieliby prowadzić taki biznes w najbliższym czasie”. Z kolei protokół z posiedzenia rady miejskiej, na której podjęto uchwałę w sprawie ustalenia na terenie miasta zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zawiera zapis, iż ujednoczone orzecznictwo było przesłanką wprowadzenia zmian w tej uchwale w zakresie odległości i sposobu jej mierzenia.”. Rada miejska podjęła uchwały ustalające liczbę zezwoleń i warunki sprzedaży napojów alkoholowych nie wprowadzając do nich żadnych zmian, tj. w postaci tożsamej z projektami przedłożonymi przez burmistrza, uznając rozwiązania i uzasadnienie ich wprowadzenia wskazane w projektach uchwał za właściwe, zgodnie z opinią (rekomendacją) komisji spraw społecznych. Przewodniczący rady miejskiej wyjaśnił, że ustawa nie określa sposobu prowadzenia diagnozy, a zespół

<sup>20</sup> Tj. przedszkoli, szkół i kościołów (w porównaniu do uchwały z 2014 r. katalog zawężono o dworzec autobusowy i kolejowy).

<sup>21</sup> Odległość mierzy się najkrótszą drogą dojścia, ciągiem dróg – od wejścia do punktu sprzedaży napojów alkoholowych do granicy obiektów chronionych.

<sup>22</sup> Wykreślono dworzec autobusowy i kolejowy.

tworzący projekty uchwały w sprawie miejskich programów skupiał się na sprawozdaniach instytucji zajmujących się sprawami związanymi z ustawą: miejskiej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ośrodka pomocy społecznej, policji, straży miejskiej i zespołu interdyscyplinarnego. Projekty uchwał, zdaniem przewodniczącego rady, sporządzono zgodnie z celami i zadaniami określonymi w ustawie, na podstawie przeprowadzonej diagnozy, która dostarczyła argumentów do podejmowania programów profilaktyki, wskazywała specyfikę używania alkoholu, skalę problemów alkoholowych oraz możliwości zaobserwowania zjawisk społecznych, które można było dostosować do potrzeb miasta Kościana.

Odnosnie uzasadnień projektu uchwały w sprawie ustalenia na terenie miasta zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przewodniczący rady wyjaśnił, że przyjęto kryterium odległości jakie obowiązywało w uchwale rady miasta z 2003 r. w tej sprawie, w nowej uchwale (nr XXXV/364/18) uwzględniono orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, względem miejsc chronionych (...) mając na uwadze szczególną ochronę tych miejsc przed zagrożeniem, jakie może stwarzać sprzedaż napojów alkoholowych, a zgodnie z orzeczeniami sądów w projekcie został określony sposób dokonywania pomiaru odległości punktu sprzedaży napojów alkoholowych od obiektu chronionego.

(dowód: akta kontroli str. 5-24, 206-220, 669- 704)

NIK zauważa, że przyjęcie każdej regulacji z zakresu objętego kontrolą w formie aktów prawa miejscowego powinno być poprzedzone stosownymi analizami, mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań, a celem najistotniejszym w tym przypadku powinno być zadanie ustawowe ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia przedmiotowych uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane<sup>23</sup>. W przypadku omawianych uchwał i wyrażonej w nich woli rady, takich analiz brakowało. Uzasadnienie pozwala na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej oraz argumentów za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>24</sup>. Nadto, określenie w uchwałach przez radę gminy: liczby punktów sprzedaży i usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (na podstawie programów uchwalonych do 8 marca 2018 r.), liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych (na podstawie programów przyjętych po tej dacie), musi wynikać z założeń gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a tego w omawianych przypadkach, wobec braku zapisów dotyczących sytuacji w zakresie spożycia alkoholu w mieście, zabrakło.

(akta kontroli str. 5-24, 693-704)

3. Ustalona w 2003 r. maksymalna liczba 70 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 30 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale

<sup>23</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>24</sup> Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

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

Spadła też liczba obowiązujących zezwoleń ogółem (z: 258 w 2016 r., 253 w 2017 r., 244 w 2018 r., do 220 w 2019 r. i 223 w 2020 r.), jednak do założonego limitu 330 zezwoleń brakowało ponad 25% w każdym roku objętym kontrolą (26% w 2018 r., 33% w 2019 r. i 32% w 2020 r.), a rada nie podjęła uchwały o zmniejszeniu limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 478-488)

4. Rada miejska nie skorzystała z możliwości przyjęcia uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych, mimo że na terenie Kościana funkcjonowały punkty sprzedaży tych napojów. Przewodniczący rady miejskiej argumentował to tym, że na terenie miasta jest tylko sześć punktów sprzedaży całodobowej, a w pobliżu granicy miasta, na terenie innej gminy znajdują się całodobowe punkty sprzedaży alkoholu. Dodał, że uchwała taka miałaby sens w przypadku wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży również na terenie gminy wiejskiej oraz, że nie było sygnałów od radnych, mieszkańców ani przedstawicieli jednostek pomocniczych. W okresie objętym kontrolą rada nie podejmowała również uchwały o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, w innych niewymienionych miejscach, obiektach, ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwiał przepis art. 14 ust. 2 b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Z inicjatywą w ww. zakresie nie występował burmistrz, a rada (jej komisje lub poszczególni radni<sup>25</sup>) również nie skorzystała z takiej możliwości, co przewodniczący motywował brakiem stosownych przesłanek.

(akta kontroli str. 517-536)

Organ stanowiący miasta, w czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego<sup>26</sup>, a następnie - stanu

<sup>25</sup> Por. załącznik do uchwały nr L/510/02 Rady Miejskiej Kościana z dnia 8 października 2002 r. w sprawie statutu Gminy Miejskiej Kościan (Dz. U. Urz. Woj. Wlkp. z 17 października 2018 r. poz. 7963).

<sup>26</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).



epidemicznego<sup>27</sup>, nie wdrażał dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych. Wdrożenie takich rozwiązań rekomendowała wszystkim gminom Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>28</sup>. Projektu uchwały w ww. zakresie nie przygotował i nie przekazał radzie burmistrz, a rada (poszczególne radni, właściwe komisje) nie skorzystała z możliwości zainicjowania takiej uchwały we własnym zakresie. Przewodniczący rady wyjaśnił to brakiem sygnałów o potrzebie wprowadzenia ograniczeń od radnych, mieszkańców miast i przedstawicieli jednostek pomocniczych, a także miejskiej komisji.

(akta kontroli str. 530-533)

5. Równoległe z kontrolą działalności rady miejskiej, NIK sprawdziła m.in., w jaki sposób organ wykonawczy miasta realizował ustawowy obowiązek kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do burmistrza.

(akta kontroli str. 517-534)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Rada miejska, uchwalając obowiązujące w latach 2017-2020 akty prawa miejscowego ustalające liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględniła w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, co było niezgodne z dyspozycją art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 5-24)

2. W gminnych programach na lata 2017-2020 nie określono wskazań w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było niezgodne z wymogami art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym do marca 2018 r.), a następnie art. 12 ust. 7 tej ustawy, w okresie od 9 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-122)

#### 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 miejskich programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu,
- 2) stanowienie aktów prawa miejscowego określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia i odstępstwa od zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób

<sup>27</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>28</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>).

zapewniający możliwie efektywną realizację obowiązków miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych m.in. poprzez prowadzenie analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków  
i wykorzystania uwagi

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, lipca 2020 r.

Kontroler  
Agnieszka Hofman  
Inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*