



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.09.2020

Pan
Tadeusz Skarżyński
Przewodniczący Rady Miasta Kalisza
ul. Wolności 4
62-800 Kalisz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rada Miasta Kalisza, ul. Wolności 4, 62-800 Kalisz, dalej też: miasto
Kierownik jednostki kontrolowanej ¹	Tadeusz Skarżyński, przewodniczący Rady Miasta Kalisza ² , od 28 listopada 2019 r. poprzednio: Janusz Pęcherz, od 22 listopada 2018 r. i Andrzej Plichta, od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli ³), 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Irena Wróblewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/83/2020 z 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli, str. 1-9)

¹ zgodnie z art. 2a pkt 3 lit. d ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

² Dalej: przewodniczący.

³ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 30 czerwca do 17 lipca 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, rada miasta Kalisza, w okresie objętym kontrolą, nie wywiązała się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia dostępności alkoholu na terenie miasta.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rada miasta, podejmując uchwały w sprawie ustalenia warunków sprzedaży napojów alkoholowych, liczby punktów sprzedaży, a następnie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad 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. W uzasadnieniach 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 trzeźwości⁶, zaś przedłożona w trakcie kontroli dokumentacja nie wskazuje aby prowadzona była przez radę analiza w tym zakresie. Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2017-2020 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Kalisza poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (np. wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych). Podjęte w 2018 r. uchwały zawierały zapisy niezgodne z przepisami art. 12 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, na obszarze gminy obowiązywały postanowienia podjętej w roku 2009 uchwały wprowadzającej stały zakaz spożywania napojów alkoholowych, której treść była niezgodna z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W latach 2017-2020, rada nie skorzystała z możliwości wprowadzenia fakultatywnych rozwiązań służących ograniczeniu dostępności alkoholu, np. poprzez wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (możliwość istniała od marca 2018 r.), czy czasowego lub terytorialnego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. W tym zakresie utrzymano w mocy rozwiązania przyjęte w uchwałach obowiązujących od 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Rada miasta podjęła obowiązujące w latach 2017-2020 uchwały w sprawie: przyjęcia, odrębnie na każde z tych lat, miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁷, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, oraz zasad usytuowania na terenie miasta Kalisza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁸, ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).

⁷ Uchwała Nr XXXIII/415/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r. na 2017 r.; uchwała Nr XLVII/616/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. na 2018 r.; Uchwała Nr IV/40/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. na 2019 r. i uchwała Nr XIX/333/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r. na 2020 r.

⁸ Uchwała Nr XL/535/2013 z dnia 31 października 2013 r. zmieniona uchwałą Nr XXI/266/2016 z dnia 31 marca 2016 r.

napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kalisza⁹.

(akta kontroli, str.14-42, 47-76, 79-108, 115-142)

Programy zawierały opis zrealizowanych w poprzednim roku działań oraz zadania planowane do realizacji w poszczególnych latach, wynikające z nałożonych przez ustawę zadań gminy. Jedyna wzmianka w miejskich programach, odnosząca się do kwestii ograniczania dostępności, ujęta w części „Diagnoza”, to zapis: „podejmowane działania w zakresie ograniczenia dostępności napojów alkoholowych i zmniejszenia rozmiarów naruszeń prawa na rynku alkoholowym”. Ta część programów zawierała każdorazowo dane o liczbie uchwalonych limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych (do 2018 r.) i limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (od 2019 r.), będące powtórzeniem postanowień obowiązujących w poszczególnych latach uchwał rady gminy, ustalających liczbę punktów sprzedaży, a następnie maksymalną liczbę zezwoleń. Nadto wskazywano liczbę: wydanych, cofniętych i wygaszonych zezwoleń, kontroli podmiotów posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i działań profilaktyczno-edukacyjnych, osób uzależnionych, które zgłosiły się do leczenia i które skorzystały z pomocy w klubie integracji społecznej, osób motywowanych do podjęcia leczenia odwykowego, skierowanych na leczenie przymusowe i osób uzależnionych, którym udzielono pomocy terapeutycznej, psychologicznej i prawnej, dzieci z rodzin z problemem alkoholowym, korzystających z pomocy, zgłoszeń przyjętych przez straż miejską (o przypadkach spożywania alkoholu w miejscach publicznych, osobach doprowadzonych do wytrzeźwienia, skutkach prawnych tych zdarzeń) oraz o dochodach miasta z opłat za korzystanie z zezwoleń. W programie na 2018 r. zawarto informację o konieczności zmian w prawie miejscowym, w związku z przygotowywaną zmianą ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli, str. 10-42, 43-76, 79-108, 115-146)

W żadnym z miejskich programów nie powiązано danych o sytuacji w mieście z analizą i wskazaniem niezbędnych działań, zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonym stanem zjawisk mających związek z poziomem spożycia napojów alkoholowych, bądź ich dostępnością. Nie odniesiono się też do efektów osiągniętych przez miasto w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub potrzebę kontynuacji podjętych działań. W żadnym z programów nie zapisano też celów¹⁰, działań lub wskaźników¹¹, świadczących o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jak podał przewodniczący rady (pełniący obowiązki w okresie od 22 listopada 2018 r. do 13 października 2019 r.), podczas prac nad uchwaleniem programów nie wpłynęły żadne wnioski lub prośby, z których wynikałyby zmiany terminu uchwalenia programu, np. w związku z koniecznością dokonania analizy oraz oceny czy i w jaki sposób będzie on oddziaływać na ograniczenie dostępności napojów alkoholowych na terenie Kalisza. Dodał, że na sesji rady miasta nie padły wnioski, że brak jest analiz oraz oceny albo, że istnieje potrzeba ich dokonania przed podjęciem uchwały.

(akta kontroli, str. 14-42, 47-76, 79-108, 115-142)

⁹ Uchwała Nr LV/733/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r., zmieniona uchwałą Nr LVIII/764/2018 z dnia 27 września 2018 r.

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). Ibidem, s. 22, 95-96.

¹¹ 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.

NIK wskazuje, że w miejskich programach na lata 2017 i 2018 nie określono potrzeb gminy w zakresie ograniczania dostępności alkoholu, w sposób który pozwalałby na ustalenie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, co było niezgodne z dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r. Natomiast w miejskich programach na lata 2019 i 2020, 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. Podejmując uchwały w sprawie miejskich programów, organ stanowiący powinien ująć w nich zalecenia odnośnie ograniczania dostępności alkoholu adekwatne do zdiagnozowanych i wskazanych potrzeb, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez radę miasta zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzona jest właśnie w postaci gminnego programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia¹², 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. 14-42, 47-76, 83-85, 97-120, 115-142)

Przewodniczący rady, w zakresie braków w programach na 2019 i 2020 r. wyjaśnił, że miejski program na 2020 r. został przyjęty na sesji w dniu 23 stycznia 2020 r., a funkcje przewodniczącego objął 28 listopada 2019 r., dlatego nie miał wpływu na organizowanie pracy rady przed uchwaleniem uchwały. Kadencja, której został przewodniczącym rozpoczęła się 22 listopada 2019 r. i natychmiast po powołaniu przewodniczących poszczególnych komisji rady i ich ukonstytuowaniu przystąpiono do prac nad przedłożonymi przez prezydenta projektami uchwał, w tym miejskiego programu. Dodał, że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹³, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, a nie było żadnych sygnałów ze strony przewodniczących komisji, radnych, czy też pracowników kancelarii rady.

(akta kontroli str. 167-170)

2. W latach 2015-2020 w Kaliszu obowiązywała uchwała nr VII/89/2007¹⁴, która wprowadzała czasowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w ogródkach i lokalach gastronomicznych zlokalizowanych na Głównym Rynku w Kaliszu: w dniu Narodowego Święta Konstytucji 3 Maja, w godzinach od 10.00 do 13.00 oraz w dniu Święta Bożego Ciała, w godzinach od 10.00 do 14.00. Uzasadnieniem tego rozwiązania były odbywające się w wymienionych dniach uroczystości z nimi związane.

(akta kontroli, str. 200-201)

¹² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

¹³ Dz. U. z 2020, poz. 713.

¹⁴ Uchwała z dnia 29 marca 2007 r.

Uchwałą nr XXXI/469/2009¹⁵ (której inicjatorem byli radni rady miasta) w sprawie ustalenia miejsc niewymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, w których zabrania się spożywania napojów alkoholowych w mieście Kaliszu, wprowadzono stały zakaz spożywania napojów alkoholowych w częściach wspólnych budynków wielorodzinnych, w szczególności na klatkach schodowych i innych ciągach komunikacyjnych w budynkach, w piwnicach, na strychach, w garażach itp. oraz posesjach wokół tych budynków, w szczególności w bramach, na dziedzińcach, na podwórkach itp. Zmiana z 29 listopada 2012 r.¹⁶ rozszerzyła przedmiotowy zakaz na cmentarze i place zabaw dla dzieci. W uzasadnieniach obu uchwał powołano kwestię bezpieczeństwa mieszkańców we wskazanych w uchwale miejscach.

W ocenie NIK, uchwała o tej treści jest niezgodna z przepisem art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ponieważ ustanawiając zakazy lokalne, gmina musi je zindywidualizować i uzasadnić szczególnym charakterem miejsca, tymczasem rada gminy wprowadziła stały zakaz sprzedaży w miejscach nieokreślonych precyzyjnie (wobec czego można zakładać, że zakaz dotyczy również nieruchomości prywatnych), w sposób umożliwiający ich identyfikację i zastosowanie się do niego. Należy bowiem podkreślić, iż zakazy, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości służyć mają wyłącznie jako szczególna ochrona konkretnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem ze strony zachowań ludzkich pod wpływem alkoholu, a nie jako sposób zapewnienia ogólnie rozumianego porządku publicznego¹⁷.

Uchwałą nr LVI/752/2010¹⁸ wprowadzono stały zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach mieszczących się przy Pl. Św. Józefa, co uzasadniono szczególnym charakterem tego miejsca¹⁹.

Od 31 października 2013 r.²⁰ obowiązywała uchwała w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie miasta Kalisza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży określono na 225, a do spożycia w miejscu sprzedaży na 90. Ustalono odległość 50 m od obiektów chronionych²¹, która mierzona miała być najkrótszą drogą dojścia od wejścia do punktu sprzedaży do granicy działki, na której znajduje się obiekt. Zakazano sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie targowisk, a zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla punktów usytuowanych w odległości mniejszej niż 50 m od szkół wyższych oraz domów studenckich wydawane miały być po uzyskaniu pozytywnej opinii władz uczelni²².

(akta kontroli, str. 202-208)

¹⁵ Uchwała z dnia 22 stycznia 2009 r.

¹⁶ Uchwała nr XXIX/384/2012.

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

¹⁸ Uchwała z dnia 28 października 2010 r.

¹⁹ Przy placu położone jest m.in. Sanktuarium św. Józefa.

²⁰ Uchwała nr XL/535/2013 z dnia 31 października 2013 r.

²¹ Szkoły wszystkich typów (z wyjątkiem szkół wyższych), oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze, obiekty sakralne należące do kościołów wszystkich wyznań, ośrodki i poradnie leczenia uzależnień, schroniska i noclegownie dla bezdomnych, w obiektach trwale niezwiązanych z gruntem (poza ogródkami gastronomicznymi) i obiekty sportowe.

²² Uchwała została uchylona przez uchwałę nr LV/733/2018 z 28 czerwca 2018 r.

Uchwała z 2016 r.²³ w sprawie zmiany uchwały z 2013 r. nie zmieniła regulacji w zakresie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, odległości od obiektów chronionych. Polegała ona na umożliwieniu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu przeznaczonych do spożycia w miejscu wydzielonym – ogródku gastronomicznym (§ 1 pkt. 2 uchwały) oraz na dopuszczeniu sprzedaży na terenie obiektów sportowych²⁴ (zmieniała zapis w uchwale z 2013 r. „w ośrodkach sportowych”) napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu (§ 1 pkt 1 i pkt 3 uchwały). Z protokołu sesji rady miasta z 31 marca 2016 r., która odbyła się przed podjęciem uchwały²⁵ wynika, że uwaga radnych skierowana była jedynie na skutek wprowadzenia możliwości spożywania napojów alkoholowych powyżej 3,5% zawartości alkoholu na terenach obiektów sportowych w postaci ewentualnego zwiększenia kosztów imprezy sportowej.

(akta kontroli, str. 153-154)

Po zmianie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości²⁶ rada podjęła uchwałę z 28 czerwca 2018 r.²⁷ w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kalisza, określając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów, i tak przewidziano:

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

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

(akta kontroli, str. 158-160)

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

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

²⁵ W sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie Miasta Kalisza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

²⁶ 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).

²⁷ Uchwała Nr LV/733/2018 z 28 czerwca 2018 r.

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

W uzasadnieniach uchwał w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych z 31 października 2013 r., zmienionej 31 marca 2016 r. wskazano m.in., że w zakresie liczby punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych uchwała nie wprowadza zmian, a wprowadzenie możliwości sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 3,5% uzasadniono zaplanowanymi organizacjami imprez sportowych o zasięgu ogólnopolskim lub międzynarodowym²⁸, co stanowiło dostosowanie przepisów prawa miejscowego do przepisów regulujących organizację imprez masowych. W uzasadnieniu do uchwały z czerwca 2018 r. nie wyjaśniono przyczyn dodania zapisu o możliwości sprzedaży w „ogródkach gastronomicznych” napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu. W przypadkach uzasadnień obu uchwał wskazano również pozytywną opinię miejskiej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Treść uzasadnienia uchwały z czerwca 2018 r. i zmieniającej ją uchwały z września 2018 r., wskazała na zmianę art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z którą rada miała obowiązek ustalić maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wskazano też, że projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez miejską komisję oraz nie było dyskusji nad wprowadzeniem zmiany redakcyjnej w zakresie określania odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych, projekty przyjęto jednogłośnie, a także, że zaszła potrzeba przywrócenia zapisu w wersji skonsultowanej z jednostkami pomocniczymi²⁹.

(akta kontroli, str. 143-164, 166, 178-197)

NIK zauważa, że wprowadzenie w formie aktu prawa miejscowego każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań, a celem najistotniejszym w tym przypadku winno być zadanie ustawowe ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia przedmiotowych uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane³⁰. W przypadku omawianych uchwał przyjętych przez radę, takich analiz brakowało. Uzasadnienie powinno pozwalać 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 legislacji³¹.

²⁸ Na terenie obiektów sportowych dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu.

²⁹ W zakresie mierzenia odległości punktu sprzedaży od szkół, kościołów, ośrodków i poradni leczenia uzależnień, schronisk i noclegowni dla bezdomnych.

³⁰ 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).

³¹ Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

Podejmując w czerwcu 2018 r. uchwałę zawierającą zapis o możliwości wydania „zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczone do spożycia w miejscu wydzielonym – ogródku gastronomicznym” (§ 2 ust. 4) organ stanowiący przekroczył zakres upoważnienia wyznaczony przez przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ustawodawca nie posługuje się bowiem pojęciem „miejsce wydzielone” lub „ogródek gastronomiczny”. W przepisie art.18 wymienionej ustawy uregulowano tylko dwa rodzaje zezwoleń, a mianowicie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Co do zasady, prowadzenie „ogródka” odbywa się na podstawie zezwolenia udzielonego przedsiębiorcy na prowadzenie punktu sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia na miejscu, przy czym „ogródki” działające samodzielnie (tut. „miejsca wydzielone”) powinny być traktowane jako osobne punkty sprzedaży, działające na podstawie odrębnych zezwoleń. Nie jest również uzasadnione wprowadzanie uchwałą ograniczenia w postaci dopuszczenia sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 18% - takiej kategorii zezwoleń dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia na miejscu nie dopuszczają przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości – art. 12 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 3.

Z kolei, dopuszczając możliwość „sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych do 3,5% zawartości alkoholu” (§ 2 ust. 5 uchwały) na terenie obiektów sportowych, rada miasta działała wbrew dyspozycji art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości – z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że rada gminy może wprowadzić jedynie odstępstwo od zakazu **spożywania** alkoholu w miejscach publicznych (przy zaistnieniu wskazanych w tym przepisie przesłanek), nie jest zatem dopuszczalne rozszerzenie tego odstępstwa na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w określonych miejscach publicznych. Zawarty w uzasadnieniu uchwały zapis o planowanej organizacji imprez sportowych o zasięgu ogólnopolskim lub międzynarodowych, stanowiący „dostosowanie przepisów prawa miejscowego do przepisów regulujących m.in. organizację imprez masowych” nie może być podstawą podejmowania uchwał sprzecznych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości.

NIK zauważa ponadto, że omówione wyżej regulacje przyjęte w § 2 ust. 4 i 5 uchwały z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów na terenie miasta Kalisza, nie odnosiły się ani do liczby zezwoleń, ani do zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (treść aktu w tym zakresie jest więc niezgodna z jego tytułem i wskazanymi podstawami prawnymi). Przez pojęcie „zasady usytuowania miejsc sprzedaży” należy bowiem rozumieć jedynie ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności usytuowanie względem miejsc chronionych³². Pojęcie to musi podlegać ścisłej wykładni językowej i nie mieszczą się w nim ww. regulacje.

(akta kontroli, str. 147-148, 153)

3. Rada miasta nie korzystała z możliwości podjęcia uchwały w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych, w sytuacji, gdy na terenie Kalisza funkcjonowały całonocne punkty sprzedaży tych napojów (jeden sklep i stacje paliw). Przewodniczący rady miasta nie udzielił wyjaśnień w zakresie przyczyn niepodjęcia takiej uchwały. Przewodniczący rady miasta, pełniący tę funkcję w okresie od 22 listopada 2018 r. do 13 października 2019 r. podał, że przyczyną niepodjęcia uchwały w zakresie czasowego lub terytorialnego

³² Por. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r. III SA/Łd 1039/19 (LEX nr 2784147).

ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych, czy też możliwości wprowadzenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych było niezgłaszanie wniosków w tym zakresie.

Rada miasta w okresie objętym kontrolą nie podejmowała uchwał w sprawie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych miejscach, obiektach ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter, co umożliwiał przepis art. 14 ust. 2b i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Rada nie zmieniała również sprzecznych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości, zapisów uchwał wskazanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli, str.115-142, 166, 168, 170, 174-199)

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

(akta kontroli, str. 165)

5. Ustalona 31 października 2013 r. przez radę miasta liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie uległa zmianie do 28 czerwca 2018. Przy czym na 945 zezwoleń jakie mogły być udzielone (z wyjątkiem piwa) w tamtym okresie udzielonych zezwoleń było: 872 w 2015 r., 839 w 2016 r., 782 w 2018 r. Zatem, wykorzystanie zezwoleń na wskazanych poziomach w poszczególnych latach nie uzasadniało określenia ich limitu na niemal tym samym poziomie, co obowiązujący do 2018 r. (przy czym w uchwale z 2013 r. nie ujęto odrębnie zezwoleń na piwo). Po przyjęciu uchwały w 2018 r. obowiązywały w latach 2018, 2019 i 2020 odpowiednio 782, 776 i 775 zezwolenia, co stanowiło odpowiednio 85%, 84% i 84% limitu.

Liczba wydanych zezwoleń wahała się w latach 2016-2018 (wynosiła 340 w 2015 r., 209 w 2016 r., 265 w 2017 r. i 226 w 2018 r.), jednak po podjęciu uchwały z 2018 r. gwałtownie wzrosła niemal do poziomu z 2015 r. i w 2019 r. wynosiła 314.

Liczba mieszkańców Kalisza ulegała systematycznemu zmniejszeniu ze 100.823 osób w 2015 r. na 96.483 na koniec I kwartału 2020 r. Wskaźnikiem, który utrzymywał się na podobnym poziomie, z lekką tendencją rosnącą, była natomiast liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży, i tak było to: 305 w 2015 r., 319 w 2016 r., 328 w 2017 r., 329 w 2018 r., jednak po podjęciu uchwały w 2018 r. wartości te spadły do 323 w 2019 r. i 324 w 2020 r. (na koniec I kwartału 2020 r.)

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

(akta kontroli, str. 209-215)

6. Równoległe z kontrolą działalności rady miasta, NIK sprawdziła m.in., w jaki sposób prezydent 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 prezydenta.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 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. 14-42, 47-76, 79-108, 115-142)

2. Rada miasta, 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 uwzględniała 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. 153-154, 158-160, 163-164)

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

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

Wprowadzając do projektu uchwały ww. postanowienia organ wykonawczy działań sprzecznie z zasadami techniki prawodawczej, w myśl których akt niższego rzędu (tut. akt prawa miejscowego), nie może stać w kolizji czy wprowadzać surowszych uregulowań, niż akt wyższego rzędu (tut. ustawa o wychowaniu w trzeźwości).

(akta kontroli str. 155-157)

4. Na obszarze miasta w okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała nr XXXI/469/2009, której treść pozostawała w sprzeczności z przepisem art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 202-204)

Wnioski

IV. Wnioski

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

- 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 odstępowania od zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w sposób 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;
- 3) wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień aktu prawa miejscowego, które są sprzeczne z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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
Irena Wróblewska
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis