



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.10.2020

Andrzej Basiński
Przewodniczący Rady Miejskiej w Lwówku

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Lwówek, ul. Ratuszowa 2, 64-310 Lwówek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Basiński, Przewodniczący Rady Miejskiej w Lwówku ² , od 19 listopada 2018 r. Do 18 listopada 2018 r. Przewodniczącą Rady Miejskiej w Lwówku była pani Bernadeta Beder-Lańdy.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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	Tomasz Juskiewicz, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/85/2020 z 30 czerwca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1)</p>

¹ Dalej: gmina.

² dalej: przewodniczący.

³ tj. do dnia 31 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 Miejska w Lwówku (dalej: rada gminy), w okresie objętym kontrolą, nie wywiązała się rzetelnie z obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania dostępności alkoholu na obszarze gminy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rada gminy, podejmując w 2018 r. uchwałę⁶ 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 Lwówka. Co więcej, w uchwale znalazły się założenia – w kontekście ograniczania dostępności alkoholu – niewystarczające, a w uzasadnieniach przedmiotowej uchwały 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 trzeźwości⁷. Nadto, uchwałę z 20 września 2018 r. podjęto po upływie ustawowego terminu. NIK pozytywnie ocenia podjęcie uchwały wprowadzającej ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Zauważa jednocześnie, że w uzasadnieniu tej uchwały, jako motyw jej podjęcia wskazano jedynie argument formalny - zmianę przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w żaden sposób nie nawiązując do konkretnych, lokalnych uwarunkowań czy potrzeb w tym zakresie.

Wbrew dyspozycji art. 12 ust. 4, a następnie (od 8 marca 2018 r.) art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – w gminnych programach na lata 2017-2020 nie ujęto wskazań mogących stanowić punkt odniesienia dla regulacji dotyczących kształtowania dostępności napojów alkoholowych na terenie Lwówka poprzez ustalenie liczby punktów sprzedaży, limitów zezwoleń i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (np. wyniki diagnoz, opis uwarunkowań i potrzeb lokalnych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Rada gminy, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości, uchwaliła - odrębnie na każde z lat 2017-2020 – Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: gminny program). Projekt każdego z ww. programów podlegał opiniowaniu przez stałe Komisje Rady Miejskiej. Na posiedzeniu komisji przedstawiane były cele programu, jego główne założenia i budżet przeznaczony na jego wykonanie. Każdorazowo każdy z projektów był jednogłośnie opiniowany pozytywnie.

(akta kontroli str. 2-170)

Gminne programy na lata 2017-2020 określały następujące cele główne: profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi⁸; zwiększanie zasobów niezbędnych do radzenia sobie

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

⁶ nr XLIX/306/2018 w sprawie określenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Lwówek miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (dalej: uchwała z 20 września 2018 r.)

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.).

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

z istniejącymi problemami; kreowanie i propagowanie zdrowego i trzeźwego stylu życia. W gminnych programach na lata 2017-2020, wskazując cele szczegółowe, określono zadanie „ograniczenie i zmiana struktury spożycia napojów alkoholowych”.

W gminnych programach na lata 2017-2020 nie przedstawiono informacji o głównych zagrożeniach związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych, czynników ryzyka dla występowania problemów alkoholowych na terenie Lwówka ani innych danych o bieżących, lokalnych problemach związanych z nadużywaniem alkoholu, dotyczących np.: liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej, w których są problemy alkoholowe; liczby wniosków o zastosowanie leczenia; liczby wniosków skierowanych na badania przez lekarza biegłego; liczby wydanych opinii w sprawie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych; liczby i miejsc zakłóceń ciszy nocnej związanej ze spożywaniem napojów alkoholowych; wysokości i struktury spożycia napojów alkoholowych na terenie gminy. NIK zauważa, że w żadnym z gminnych programów nie zdefiniowano również spodziewanych rezultatów (efektów) ich realizacji oraz nie sformułowano wskaźników⁹, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji zamierzonych celów¹⁰ i zadań, a tym samym, pozwalałyby na ewentualne skorygowanie przyjętej strategii postępowania. Nie odniesiono się także do efektów osiągniętych przez gminę w latach poprzednich, które mogłyby wskazać obszary do zmiany lub kontynuacji podjętych działań.

(akta kontroli str. 2-170)

Analiza danych i informacji na temat skali i rodzaju problemów związanych z alkoholem oraz ich związku z jego dostępnością na terenie gminy, jest niezbędna zarówno dla wyznaczenia adekwatnych celów i zadań, jak również dla oceny efektów już podjętych działań oraz ich weryfikacji tak, aby możliwe było podjęcie ewentualnych działań korygujących. Z kolei, dla każdego celu, wyznaczonego w gminnym programie, powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, co oznacza, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań. Bez tego nie będzie możliwe dokonanie rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych w ramach gminnych programów.

W gminnych programach na lata 2017-2020 w żaden sposób, np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, nie odniesiono się do kwestii pozostawienia na wyznaczonym poziomie, zmniejszenia lub zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Tak uchwalone gminne programy 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). Uchwalając gminne programy, organ stanowiący powinien ująć w nich potrzeby i zalecenia odnośnie sposobu ograniczania dostępności alkoholu, adekwatnie do zdiagnozowanych

⁹ Wskaźniki powinny być obiektywnie weryfikowalne, co oznacza, że powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań.

¹⁰ Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound).

i wskazanych problemów, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji przez organy gminy zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, a w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu¹¹.

(akta kontroli str. 2-170)

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

(akta kontroli str. 171-177)

W uchwałach nr XLI/280/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. oraz nr XI/50/2011 z 29 czerwca 2011 r. ustalono zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przyjmując, że miejsca sprzedaży napojów alkoholowych powinny być oddalone od tzw. miejsc chronionych o 5 m. Uchwała z 28 czerwca 2006 r. za obiekt chroniony uznawała placówki opiekuńczo-wychowawcze, kaplice, cmentarze, placówki prowadzące zajęcia dydaktyczne i pozalekcyjne z dziećmi i młodzieżą do lat 18 oraz obiekty sportowe i rekreacyjne. Uchwała z dnia 29 grudnia 2011 r. uwzględniła nowopowstałe (po reformie edukacji) placówki oświatowe, i jako obiekty chronione wskazała również gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne. Przedmiotowe uchwały wprowadzały ponadto odstępstwo od zasady minimalnej odległości punktu sprzedaży napojów alkoholowych od tzw. obiektów chronionych, stanowiąc że: *w sklepach spożywczych usytuowanych w odległości mniejszej niż określona w zdaniu poprzedzającym mogą być sprzedawane napoje alkoholowe do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwo w czasie gdy w szkołach i kościołach nie odbywają się zajęcia i nabożeństwa*. Projekt uchwały złożony przez burmistrza w 2006 r. pierwotnie przewidywał odległość 100 m od obiektów chronionych. W ramach autopoprawki, w wyniku dyskusji z radnymi w trakcie posiedzenia rady gminy, burmistrz zaproponował zmniejszenie odległości do 20 metrów. Radny rady gminy zawniósł o zapisanie odległości 5 metrów od obiektów chronionych, przy czym w głosowaniu (stosunkiem głosów sześć do czterech) ta propozycja została przyjęta. Uchwała nr XLI/280/2006 z dnia 28 czerwca 2006 r. była przedmiotem analizy Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomysłu, która wystąpiła 17 marca 2011 r. o jej zmianę, poprzez jednoznaczne i obiektywnie weryfikowalne określenie odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych¹². Z uzasadnienia wniosku Prokuratury wynika, że kwestionowane były zapisy dotyczące sposobu liczenia odległości, nie zaś sama odległość wynosząca 5 metrów.

(akta kontroli str. 171-200)

W 2018 r., w związku ze zmianą przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹³, rada gminy, w myśl art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, podjęła uchwałę z 20 września 2018 r. Projekt uchwały przygotowany przez Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek został pozytywnie zaopiniowany przez stałe Komisje Rady Miejskiej oraz przyjęty przez radę gminy bez poprawek. Uchwała została przyjęta jednogłośnie i weszła w życie

¹¹ Zobacz: art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

¹² Sprawa Pa 2/11.

¹³ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych; Dz.U.2018.310.

17 października 2018 r.¹⁴, tj. po terminie wskazanym w art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r.¹⁵. Projekt uchwały, przygotowany przez Burmistrza, był opiniowany podczas posiedzenia stałych Komisji Rady Miejskiej w Lwówku 19 kwietnia 2018 r., a następnie, zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, konsultowany z jednostkami pomocniczymi gminy, przy czym ostatnia opinia została wydana 11 września 2018 r.

(akta kontroli str. 201-263)

Maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta i gminy w uchwale z dnia 20 września 2018 r. ustalono na 135, i tak: zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa - 50; zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) - 40; zawierających powyżej 18% alkoholu - 45.

Uchwała ustala maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na 24, natomiast przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na 111.

(akta kontroli str. 201-263)

W uchwale z 20 września 2018 r. wprowadzono zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach od 23:00 do 6:00 oraz ustalono zasady usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy, i tak: miejsca sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 5 metrów od budynków szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, obiektów kultu religijnego. Ponadto uchwała ustaliła sposób liczenia odległości od obiektów chronionych: jest to najkrótsza droga dojścia po terenie dopuszczonym do ruchu pieszego, pomiędzy ogólnodostępnymi wejściami do budynku lub ogrodzonego terenu. W ramach opiniowania projektu uchwały z 20 września 2018 r., dwie z 19 jednostek pomocniczych zwróciły uwagę na tę odległość wskazując, np. że: odległość 5 metrów od obiektów chronionych „*jest niedorzeczna*” (Komorowo), wnioskowano też o jej zwiększenie do 50 m, gdyż 5 metrów nie realizuje celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości (Lipka Wielka); wniosek, poddany pod głosowanie na posiedzeniu rady gminy, został jednogłośnie uznany za bezzasadny.

NIK wskazuje, że zamieszczone w przepisie art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości upoważnienie, nie przewiduje dla rady gminy zupełnej dowolności w określaniu zasad usytuowania na jej terenie miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych muszą bowiem pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ocenie NIK, skoro ustawodawca wskazuje, że celem ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest między innymi ograniczenie dostępności alkoholu (w tym poprzez odpowiednie usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych) i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania, to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest podporządkowanie się tym celom. Są one bowiem dla niego nie postulacjami, lecz normami o charakterze wiążącym. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel

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

¹⁵ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych; Dz. U. z 2018 r. poz. 310 w art. 4 wskazuje, że „Dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (9 marca 2018 r.).”

jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej¹⁶. 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 spożywania¹⁷.

(akta kontroli str. 201-263)

Rada gminy nie skorzystała¹⁸ z możliwości ustalenia osobnych limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla poszczególnych jednostek pomocniczych gminy¹⁹ lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach, ani na określonych obszarach ze względu na ich charakter²⁰.

(akta kontroli str. 264-266)

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 umotywowane²¹. W przypadku omawianych uchwał, takich analiz zabrakło. Przyjęte przez radę gminy uzasadnienie ww. uchwały ustalającej zasady sprzedaży napojów alkoholowych wskazują jedynie na zasadność ich podjęcia ze względu na konieczność realizacji zapisów ustawy. Powołano się też na możliwość ustalenia stosownych limitów i zasad, nie wskazano natomiast żadnych przesłanek, jakimi kierowano się przyjmując konkretne rozwiązania w kontekście ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. NIK zauważa, że uzasadnienie, pozwalając nie tylko na poznanie zamiarów podjęcia interwencji legislacyjnej, ale również argumentów

¹⁶ Por. np. wyroki WSA w Łodzi: III SA/Łd 1032/19 (LEX nr 2791363), III SA/Łd 1028/19 (LEX nr 2784886), III SA/Łd 989/19 (LEX nr 2781746).

¹⁷ Zobacz np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2019 r. II GSK 805/19 (LEX nr 2778586), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2019 r. II GSK 1178/19 LEX nr 2782412) i przytoczone tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

¹⁸ Z taką inicjatywą nie wystąpił również Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek.

¹⁹ Możliwość wynika z art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²⁰ Możliwość wynika z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości

²¹ 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).

za przyjęciem określonego rozstrzygnięcia, powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, poparte wiarygodnymi danymi, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²². Propozycja jednej z jednostek pomocniczych, złożona w ramach procesu opiniowania projektu, aby zwiększyć dopuszczalną odległość punktów sprzedaży od obiektów chronionych do 50 m została jednogłośnie uznana za niezasadną (protokół posiedzenia rady miejskiej nie odzwierciedla w żaden sposób merytorycznej argumentacji wskazującej na motywy takiej decyzji). Protokół z posiedzenia rady miejskiej nie zawiera także żadnej adnotacji na temat merytorycznej treści uchwały ustalającej liczbę zezwoleń i warunki sprzedaży napojów alkoholowych. Rada nie wprowadziła żadnych zmian, w stosunku do projektów przedłożonych przez burmistrza, akceptując tym samym rozwiązanie i uzasadnienie ich wprowadzenia, wskazane w projektach uchwał.

(akta kontroli str. 201-263)

3. Organ stanowiący miasta, w czasie ogłoszonego w Polsce w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 stanu zagrożenia epidemicznego²³, a następnie - stanu epidemicznego²⁴, nie wdrażał²⁵ dopuszczonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości, dodatkowych rozwiązań ograniczających dostępność napojów alkoholowych. Wdrożenie takich rozwiązań rekomendowała wszystkim gminom Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁶.

(akta kontroli str. 267)

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

(akta kontroli str. 264-266)

5. Równoległe z kontrolą działalności rady miejskiej, NIK sprawdziła, w jaki sposób organ wykonawczy miasta realizował w latach 2017-2020 (do 31 marca 2020 r.) 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.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W miejskich 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

²² Zobacz: Tworzenie aktów prawa miejscowego, Gawłowski R., Kozłowski P., Sobolewska A, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 77-78.

²³ 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).

²⁴ 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.).

²⁵ NIK wskazuje, że z taką inicjatywą nie wystąpił również Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek.

²⁶ 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>).

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

(akta kontroli str. 2-170)

2. Rada gminy, przyjmując w 2018 r. akt prawa miejscowego określający 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 ograniczenia 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, a co przejawiało się tym, że:
 - deklarowanych przesłanek wprowadzenia konkretnych rozwiązań nie poparto argumentami (danymi obrazującymi sytuację lokalną) świadczącymi o zasadności projektowanych rozwiązań w kontekście realizacji obowiązku podejmowania działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu;
 - w § 4 uchwały z 20 września 2018 r. ustalono usytuowanie tych miejsc w bezpośredniej wręcz odległości od obiektów chronionych (nie mniejszej niż 5 m), co stało w sprzeczności z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu.

(akta kontroli str. 201-263)

3. Rada gminy nie wywiązała się z obowiązku ustalenia stosownych rozwiązań regulacyjnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r., przed utratą mocy uchwał wydanych na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 201-263)

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 zmniejszenia 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 odstępowstwa 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Poznań, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Tomasz Juskiewicz
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis