



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.01.2020

**Pani
Joanna Bagińska
Przewodnicząca Rady Gminy Rudna
Urząd Gminy Rudna
Plac Zwycięstwa 15
59 - 305 Rudna**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Rudna – Rada Gminy Rudna, Plac Zwycięstwa 15, 59 – 305 Rudna
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Bagińska, Przewodnicząca Rady Gminy Rudna, od 28 marca 2019 r. W okresie od dnia 30 listopada 2014 r. do dnia 27 marca 2019 r. stanowisko Przewodniczącego Rady Gminy Rudna zajmował Jerzy Stankiewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do dnia 24 czerwca), 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Maria Ossowska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/84/2020 z 3 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Rada Gminy Rudna co do zasady prawidłowo wykonywała zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie gminy. Corocznie podejmowano uchwały w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Podjęto także uchwałę ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów oraz ograniczenia w godzinach ich nocnej sprzedaży.

Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że ustalając w uchwale maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, jak też ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności³. Podejmując uchwałę nie zaprezentowano argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu oraz argumentów uzasadniających wprowadzenie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

NIK skontrolowała również działalność Wójta na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu oraz działań mających na celu zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. Szczegółowe ustalenia kontroli w powyższym zakresie zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wójta Gminy Rudna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Na lata 2017-2020 Rada Gminy Rudna rokrocznie podejmowała⁴ uchwały w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Gminy Rudna⁵. Uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowego programu były przekazywane Wojewodzie Dolnośląskiemu, przy czym żadna z nich nie została wyeliminowana z obrotu prawnego w postępowaniu nadzorczym. Komisje Rady Gminy pozytywnie opiniowały projekty uchwał zgłoszone przez Wójta Gminy⁶. Uchwały w sprawie gminnych programów na lata 2017-2020 zostały podjęte przez Radę Gminy zgodnie z treścią otrzymanych projektów. Według protokołów z sesji Rady Gminy, radni jednogłośnie głosowali za przyjęciem przedmiotowych uchwał.

Częścią każdego z gminnych programów była diagnoza problemów alkoholowych w gminie. W diagnozie na kolejny rok ujmowano dane sprzed dwóch lat o liczbie: osób zatrzymanych przez policję w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu; interwencji domowych w związku z używaniem alkoholu oraz

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zobacz: art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U z 2019 r. poz. 2277 ze zm.), dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁴ Na 2020 rok - uchwała nr XIV/97/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r.; na 2019 rok - uchwała nr III/16/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r.; na 2018 rok - uchwała nr XXVI/256/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r.; na 2017 rok - uchwała nr XIX/182/2016 z dnia 20 grudnia 2016 r.

⁵ Dalej: gminny program.

⁶ Dalej: Wójt lub Wójt Gminy.

sprawców znajdujących się pod wpływem alkoholu; klientów punktów konsultacyjnych; osób korzystających z pomocy opieki społecznej, w związku z używaniem alkoholu; osób skierowanych do izb wytrzeźwień. Do sporządzenia diagnozy wykorzystano również dane o: poziomie konsumpcji alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich oraz o metodach „zdobywania” alkoholu przez osoby niepełnoletnie; rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży; wartości alkoholu sprzedanego na terenie gminy ogółem w roku, bez uwzględnienia poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (według procentowego udziału alkoholu w napoju).

Przedstawionych w diagnozie danych nie powiązano z potrzebami ograniczania dostępności alkoholu w gminie. Diagnoza nie wskazywała: przyczyn i uwarunkowań aktualnej sytuacji w gminie związanej ze spożywaniem alkoholu; czy aktualna sytuacja w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych jest zadowalająca (w kontekście wynikającym ze zgromadzonych danych i wskaźników, ukazujących wzrost lub spadek liczby zdarzeń i zjawisk będących skutkami spożywania alkoholu w porównaniu do minionych lat); znaczenia aktualnej sytuacji dla społeczności lokalnej; czy aktualna i przyszła (przewidywana) sytuacja będą rozwijały się w pożądanym kierunku.

(akta kontroli str. 15-30, 43-59, 71-85, 99-115)

1.2. W uzasadnieniu uchwał w sprawie gminnych programów opracowanych na lata 2017-2020, każdorazowo wskazano na ustawowy obowiązek uchwalenia przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wynikający z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W treści gminnych programów wyznaczono cele szczegółowe: ograniczenie i zmiana struktury spożycia napojów alkoholowych; poprawa sytuacji psychospołecznej i prawnej ofiar przemocy domowej i osób współzależnych; zwiększenie wiedzy mieszkańców gminy z zakresu przemocy w rodzinie oraz konsekwencji nadużywania alkoholu; zmniejszenie ilości i częstotliwości picia alkoholu przez młodzież; podwyższenie wieku inicjacji alkoholowej; zwiększenie odsetka abstynentów wśród młodzieży; rozwój systemu wartości, postaw i umiejętności ułatwiających dbałość o zdrowie; promocja zdrowego stylu życia, trzeźwości i abstynencji. Jednocześnie wskazano, że cele te uwzględniają cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020.

W gminnych programach nie wskazywano potrzeby ograniczania fizycznej dostępności alkoholu. Wśród zadań przedmiotowych programów wskazywano: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu; udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności dla dzieci i młodzieży; wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów alkoholowych; podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ (niedozwolona reklama i promocja) i art. 15 (zakaz sprzedaży osobom nietrzeźwym, nieletnim lub na kredyt) ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; kompetencje członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

(akta kontroli str. 22-30, 50-59, 76-85, 106-115)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych⁷ przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) na terenie gminy obowiązywała uchwała nr X/91/2007 Rady Gminy Rudna z dnia 23 października 2007 r. ustalająca liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (40 punktów), jak i w miejscu sprzedaży (10 punktów), zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5% alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu⁸. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie mógł być usytuowany w odległości⁹ mniejszej niż 50 m od przedszkola, szkoły podstawowej, gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalnej, kościoła, kaplicy lub cmentarza.

(akta kontroli str. 117-118)

W związku z wejściem w życie w dniu 9 marca 2018 r. znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Rada Gminy podjęła w dniu 20 czerwca 2018 r. uchwałę nr XXX/298/2018 w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy Rudna. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy została ustalona na 150, i tak: zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 40, a w miejscu sprzedaży - 10; zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 40, a w miejscu sprzedaży - 10; zawierających powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 40, a w miejscu sprzedaży - 10. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła 120, natomiast w miejscu sprzedaży - 30 zezwoleń. Według przyjętych zasad, miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych miały być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 50 m od przedszkola, szkoły podstawowej i ponadpodstawowej, kościoła, kaplicy lub cmentarza. Ograniczenie w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży dotyczyło sprzedaży prowadzonej między godziną 23.00 a 5.00.

Treść podjętej uchwały była zgodna z projektem przedłożonym przez Wójta Gminy, pozytywnie zaopiniowanym przez Komisję Spraw Społecznych, Bezpieczeństwa i Nadzwyczajnych Zagrożeń Rady Gminy Rudna oraz Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W procesie prac nad uchwałą nie wprowadzano zmian do projektu zgłoszonego przez Wójta Gminy.

(akta kontroli str. 119-129, 136-137)

1.4. W kontrolowanym okresie, nie korzystano z możliwości określonej w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wprowadzenia na terenie gminy czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych, niewymienionych w ustawie o wychowaniu

⁷ 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. poz. 310), weszła w życie z dniem 9 marca 2018 r.

⁸ Uchwała ta, w świetle art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, utraciła moc z dniem 9 września 2018 r. (po 6 miesiącach od dnia wejścia w życie zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

⁹ Odległość oznaczająca najkrótszą drogę dojścia do ogólnodostępnego wejścia do punktu sprzedaży do najbliższego ogólnodostępnego wejścia do tych obiektów. Przez wejście do obiektów należy rozumieć najbliższe, ogólnodostępne wejście znajdujące się w ogrodzeniu terenu na którym obiekt się znajduje, a w przypadku braku ogrodzenia wejście główne do obiektu.

w trzeźwości miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Z inicjatywą taką nie wystąpił do Rady Wójt, który skorzystał natomiast z możliwości określonej od dnia 9 marca 2018 r. w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, co zostało opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. Ograniczenia zaczęły obowiązywać od dnia 12 lipca 2018 r.¹⁰.

(akta kontroli str. 116-118, 136-137)

1.5. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r., liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Według stanu prawnego obowiązującego od dnia 9 marca 2018 r., maksymalna liczba zezwoleń, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględniają postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

W obowiązujących w latach 2017-2020 gminnych programach nie określano potrzeb ograniczania na terenie gminy Rudna dostępności alkoholu, w tym sposobu, który pozwalałby na ustalenie adekwatnie do tych potrzeb liczby punktów sprzedaży/ zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz ograniczeń w ich nocnej sprzedaży. Tym samym, gminny program opracowany na 2018 rok (uchwalony w dniu 19 grudnia 2017 r.) nie mógł znaleźć zastosowania przy ustalaniu w 2018 roku maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak też ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Przedmiotowy program obejmował dane aktualne na dzień 31 grudnia 2016 r., przy czym nie wskazywał stopnia wykorzystania limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też tendencji wzrostowych lub spadkowych niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu na terenie gminy.

W uzasadnieniu uchwały nr XXX/298/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Rudna, wskazano na nowelizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości, która weszła w życie z dniem 9 marca 2018 r. Jak wskazano w uzasadnieniu, w przypadku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, dotychczasowy limit określony był na poziomie 40 punktów, natomiast w miejscu sprzedaży na poziomie 10 punktów. Liczby takie przyjęto dla każdego rodzaju alkoholu, co dało odpowiednio limit 120 i 30 zezwoleń. W uchwale nie wskazano uzasadnienia dla ustalonej maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wprowadzenie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, tj. między godziną 23.00 a 5.00 (ustawa dopuszczała okres dłuższy, tj. między godziną 22.00 a 6.00), nie zostało uzasadnione.

¹⁰ Uchwała nr XXX/298/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 27 czerwca 2018 r. (poz. 3234), a weszła w życie po 14 dniach od dnia jej opublikowania.

(akta kontroli str. 22-30, 50-59, 76-85, 106-115, 119-126)

1.6. W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Wojewodę Dolnośląskiego, jako organu nadzoru, nieważności uchwał rady gminy w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży oraz ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Na uchwały te nie wniesiono też skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 141-146)

1.7. W latach 2015-2019¹¹ liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 79 do 51¹² (o 35,4%) i z 30 do 18¹³ (o 40%). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało 48 zezwoleń dla 18 punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia) zmniejszyła się z 14 do siedmiu¹⁴, tj. o 50% (punktów sprzedaży z sześciu do trzech¹⁵, tj. o 50%). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało pięć takich zezwoleń dla trzech punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (detal) zmniejszyła się z 65 do 44¹⁶, tj. o 33% (punktów sprzedaży z 24 do 15, tj. o 37,5%¹⁷). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywały 43 takie zezwolenia dla 15 punktów sprzedaży. Liczbę zezwoleń i punktów sprzedaży w rzeczywistości kształtowały potrzeby rynkowe.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. limit 150 zezwoleń wykorzystano w 38,7% (było 58 wydanych zezwoleń), na 31 grudnia 2019 r. w 34% (było 51 wydanych zezwoleń) i na dzień 31 marca 2020 r. w 32% (było 48 wydanych zezwoleń).

Wartość sprzedanych napojów alkoholowych wzrosła z 5,0 mln zł w 2015 r. do 5,9 mln zł (o 18,1%) w 2019 r.¹⁸, w tym wzrosła z 4,7 mln zł w 2015 r. do 5,8 mln zł w 2019 r. w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży¹⁹, a zmniejszyła się z 269,8 tys. zł w 2015 r. do 72,9 tys. zł w 2019 r. w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży²⁰. W odniesieniu do 2018 r. w 2019 r. nastąpił wzrost wartości sprzedaży ogółem o 960,4 tys. zł (tj. o 19,4%).

Od 2015 r. do 2020 r. (do dnia 31 marca) liczba mieszkańców gminy przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych²¹ wzrosła z 251,3 do 420,2,

¹¹ Według stanu na dzień 31 grudnia.

¹² Obowiązywało 79 zezwoleń na koniec 2015 r., 81 na koniec 2016 r., 69 na koniec 2017 r., 58 na koniec 2018 r. i 51 na koniec 2019 r.

¹³ Było 30 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 30 na koniec 2016 r., 26 na koniec 2017 r., 21 na koniec 2018 r., 18 na koniec 2019 r.

¹⁴ Obowiązywało 14 zezwoleń na koniec 2015 r., 13 na koniec 2016 r., 7 na koniec 2017 r., 88 na koniec 2018 r. i 7 na koniec 2019 r.

¹⁵ Było 6 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 5 na koniec 2016 r., 3 na koniec 2017 r., 4 na koniec 2018 r., 3 na koniec 2019 r.

¹⁶ Obowiązywało 65 zezwoleń na koniec 2015 r., 68 na koniec 2016 r., 62 na koniec 2017 r., 50 na koniec 2018 r. i 44 na koniec 2019 r.

¹⁷ Było 24 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 25 na koniec 2016 r., 23 na koniec 2017 r., 17 na koniec 2018 r., 15 na koniec 2019 r.

¹⁸ Wynosiła 5.003.080,41 zł w 2015 r., 5.033.768,09 zł w 2016 r., 5.048.812,56 zł w 2017 r., 4.948.946,13 zł w 2018 r. i 5.909.368,29 zł w 2019 r.

¹⁹ Wynosiła 4.733.304,80 zł w 2015 r., 4.847.593,57 zł w 2016 r., 4.941.793,56 zł w 2017 r., 4.801.072,33 zł w 2018 r. i 5.836.493,29 zł w 2019 r.

²⁰ Wynosiła 269.775,61 zł w 2015 r., 186.174,52 zł w 2016 r., 107.019,00 zł w 2017 r., 147.873,80 zł w 2018 r. i 72.875,00 zł w 2019 r.

²¹ W 2015 r. gmina liczyła 7 538 mieszkańców, w 2016 r. 7 570 mieszkańców, w 2017 r. 7 578 mieszkańców, w 2018 r. 7 570 mieszkańców, w 2019 r. 7 569 mieszkańców i w 2020 r. 7 563 mieszkańców, zgodnie z danymi z Urzędu Stanu Cywilnego w Rudnej.

tj. o 67,2%. W okresie tym liczba mieszkańców gminy przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wzrosła z 314,1 do 504,2, tj. o 60,5%, natomiast na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wzrosła z 1256,3 do 2521, tj. o blisko 100%.

(akta kontroli str. 147-168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gminne programy przyjęte na lata 2017-2020 nie zawierały postanowień świadczących o uwzględnieniu w nich w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności (art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 w związku z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). W konsekwencji, nie stanowiły podstawy do określenia maksymalnej liczby punktów/zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych. Tymczasem, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustalając maksymalną liczbę zezwoleń, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględnia się postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r., liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Przewodnicząca Rady Gminy wyjaśniła, że analizą zagadnień związanych z wprowadzeniem gminnego programu zajmuje się odpowiednia komórka merytoryczna Urzędu oraz Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, które to dokonały odpowiedniej analizy problemu na obszarze gminy Rudna i dostosowały brzmienie projektów tych programów do struktury i podłoża problemu występującego na terenie gminy. Każdy projekt uchwały jest sprawdzany pod kątem formalno-prawnym przez radcę prawnego Gminy, a każda podjęta uchwała jest w procedurze kontroli nadzorczej przesyłana do Wojewody Dolnośląskiego. Kwestionowane uchwały również były przesłane do Wojewody, który nie wniósł do nich żadnych zastrzeżeń. Zgodnie ze Statutem Gminy Rudna, Rada Gminy nie ma możliwości wprowadzenia w toku obrad poprawek do projektu uchwały. Może jedynie w postaci zgłoszenia przeciwko uchwale doprowadzić do „cofnięcia” projektu do prac Komisji, które mogą w toku swoich prac przygotować ostateczną wersję projektu poddaną pod obrady.

(akta kontroli str. 4-115, 138-140)

2. Rada Gminy, podejmując w dniu 20 czerwca 2018 r. uchwałę nr XXX/298/2018 ustalającą zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, nie uwzględniła w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, wynikającego z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przejawiało się to brakiem ujęcia w uzasadnieniu uchwały argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego (jakim winno być podejmowanie

działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu) oraz argumentów uzasadniających wprowadzenie ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

Przewodnicząca Rady Gminy wyjaśniła, że każdy projekt uchwały jest sprawdzany pod kątem formalno-prawnym przez radcę prawnego Gminy, a każda podjęta uchwała jest w procedurze kontroli nadzorczej przesyłana do Wojewody Dolnośląskiego. Kwestionowana uchwała również była przesłana do Wojewody, który nie wniósł do niej żadnych zastrzeżeń. Zgodnie ze Statutem Gminy Rudna, Rada Gminy nie ma możliwości wprowadzenia w toku obrad poprawek do projektu uchwały. Może jedynie w postaci zagłosowania przeciwko uchwale doprowadzić do „cofnięcia” projektu do prac Komisji, które mogą w toku swoich prac przygotować ostateczną wersję projektu poddaną pod obrady.

(akta kontroli str. 136-140)

Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy przedstawionych (w pkt 1 i 2 nieprawidłowości), NIK wskazuje, że niezależnie od trybu prac nad projektami uchwał, to rada jest organem stanowiącym gminy, który decyduje o ostatecznym kształcie przyjmowanych regulacji, a podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (m.in. poprzez ograniczanie dostępności napojów alkoholowych) 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). Wprowadzenie każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań. Jest to ważne dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²².

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

- Uwaga Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na potrzebę zapewnienia w toku prac Rady Gminy Rudna mechanizmów pozwalających na skuteczną i prawidłową realizację obowiązków Gminy w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.
- Wniosek Poinformowanie radnych Rady Gminy Rudna o ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowościach dotyczących:
- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
 - uchwały ustalającej zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

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

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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/.../