



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.01.2020

**Pan**  
**Adrian Wołkowski**  
**Wójt 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, Plac Zwycięstwa 15, 59-305 Rudna <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adrian Wołkowski, Wójt Gminy Rudna <sup>2</sup> , od 28 marca 2019 r. W okresie od dnia 30 listopada 2014 r. do dnia 27 marca 2019 r. stanowisko Wójta Gminy Rudna zajmował Władysław Bigus.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.</li><li>2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do 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 <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Maria Ossowska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/78/2020 z 13 maja 2020 r.  (akta kontroli str. 1)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt lub Wójt Gminy.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

### OCENA OGÓLNA

Wójt Gminy Rudna co do zasady prawidłowo wykonywał zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie gminy. Corocznie przygotowywano i przedkładano Radzie Gminy Rudna projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wójt Gminy wystąpił również z inicjatywą uchwałodawczą w zakresie wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że określając w projekcie uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, jak też ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, Wójt nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności<sup>5</sup>. Przygotowania projektu ww. uchwały nie poprzedziła analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie gminy. W uzasadnieniu projektu uchwały brak było 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.

Wójt Gminy podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, które nie były jednak w pełni rzetelne. I tak, zapewniono m.in. organizację szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych, weryfikację terminowości i prawidłowości wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też terminowości złożenia oświadczenia o wartości ich sprzedaży. Niemniej, Wójt nie zapewnił kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zasady przeprowadzania przedmiotowych kontroli zostały określone dopiero w trakcie kontroli NIK, przy czym nie określały sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli.

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

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. W Urzędzie nie opracowywano odrębnego dokumentu, jak też nie zlecano podmiotom zewnętrznym przeprowadzenia diagnozy problemów i potrzeb w zakresie ograniczenia dostępności alkoholu w Gminie Rudna.

Na lata 2017-2020 Wójt Gminy rokrocznie przygotowywał i przedkładał Radzie Gminy projekty uchwał w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Probleatów Alkoholowych dla Gminy Rudna<sup>7</sup>. Rada Gminy podjęła<sup>8</sup> uchwały zgodnie z treścią zgłoszonych projektów.

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 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 zadowolająca (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.

Dodatkowo Urząd dysponował opracowaniem pn. „Społeczna diagnoza uczniów 2018. Lustró. Raport lokalny Rudna”, z którego wynika m.in., że najbardziej popularnym alkoholem wśród młodzieży w gminie jest piwo, wino i wódka.

(akta kontroli str. 20-29, 166-215, 241-286)

1.2. W uzasadnieniu projektów 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. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W treści projektów gminnych programów na lata 2017-2020 wyznaczono cele szczegółowe: ograniczenie i zmiana struktury spożycia napojów alkoholowych; poprawa sytuacji psychospołecznej i prawnej ofiar przemocy domowej i osób współzależniónych; 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 projektach gminnych programów nie wskazywano potrzeby ograniczania fizycznej dostępności alkoholu. Wśród zadań przedmiotowych programów wskazywano: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób

<sup>7</sup> Dalej: gminny program.

<sup>8</sup> 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.

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. 13<sup>1</sup> (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.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że zadania wskazane do realizacji w gminnych programach mają przede wszystkim spowodować ograniczanie chęci sięgania po alkohol, a nie bezpośrednio ograniczanie fizycznej jego dostępności.

(akta kontroli str. 30-240, 241-286, 447-452)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych<sup>9</sup> 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 powietrzu<sup>10</sup>. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie mógł być usytuowany w odległości<sup>11</sup> mniejszej niż 50 m od przedszkola, szkoły podstawowej, gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalnej, kościoła, kaplicy lub cmentarza.

(akta kontroli str. 363-365)

W związku z wejściem w życie w dniu 9 marca 2018 r. znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Wójt przygotował i przedłożył Radzie Gminy w dniu 8 maja 2018 r. projekt uchwały 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 w projekcie uchwały określona 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

<sup>9</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. poz. 310), weszła w życie z dniem 9 marca 2018 r.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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.

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.

Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Spraw Społecznych, Bezpieczeństwa i Nadzwyczajnych Zagrożeń Rady Gminy Rudna oraz Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>12</sup>. W procesie prac nad uchwałą nie wprowadzano zmian do projektu. Rada Gminy podjęła przedmiotową uchwałę w dniu 20 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 366-377)

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 w trzeźwości miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Wójt Gminy skorzystał natomiast z możliwości określonej w obowiązującym od dnia 9 marca 2018 r. stanie prawnym (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.<sup>13</sup>.

Sekretarz Gminy wskazał, że w 2020 roku w czasie stanu epidemicznego Rada Gminy nie podejmowała uchwały wprowadzającej czasowy zakaz spożywania napojów alkoholowych. W czasie tym obowiązywało, wprowadzone uchwałą nr XXX/298/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 20 czerwca 2018 r. ograniczenie w godzinach nocnej sprzedaży (między godziną 23.00 a 5.00) napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

(akta kontroli str. 366-377, 383, 446)

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 projektach gminnych programów na lata 2017-2020 nie określono 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

---

<sup>12</sup> Dalej: GKRPA.

<sup>13</sup> 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.

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. Projekt programu 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.

Wychodząc z inicjatywą uchwałodawczą, w uzasadnieniu ww. projektu uchwały, Wójt wskazał 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 projekcie uchwały nie wskazano uzasadnienia dla określonej w nim maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wprowadzenie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem, tj. między godziną 23.00 a 5.00 (ustawa dopuszczała okres dłuższy, tj. między godziną 22.00 a 6.00), nie zostało uzasadnione.

Wójt wyjaśnił, że zapisy związane z ograniczeniem nocnej sprzedaży napojów alkoholowych zostały wprowadzone do uchwały ze względu na systematyczny wzrost wartości sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy w poszczególnych latach. Wprowadzenie ograniczenia miało spowodować utrudnienie dostępu do alkoholu oraz pozytywny wpływ na szeroko rozumiany ład i porządek w gminie. Łatwy dostęp do alkoholu mógł mieć wpływ m.in. na wzrost sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 366-377, 467-471)

Analiza wykazała, że po wprowadzeniu ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych wartość sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży: wzrosła z 2,6 mln zł w 2018 r. do 3,2 mln zł w 2019 r. (o 23,1%) dla zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa; zmniejszyła się z 259,6 tys. zł w 2018 r. do 256,7 tys. zł w 2019 r. (o 1,1%) dla zawierających od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa); wzrosła z 1,9 mln zł w 2018 r. do 2,4 mln zł w 2019 r. (o 26,3%) dla zawierających powyżej 18% alkoholu. Przed wprowadzeniem przedmiotowego ograniczenia, tj. w latach 2015-2017 wynosiła odpowiednio 2,8 mln zł, 2,7 mln zł i 2,7 mln zł dla napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa; 256,0 tys. zł, 298,4 tys. zł i 302,0 tys. zł dla zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) oraz 1,7 mln zł, 1,9 mln zł i 1,9 mln zł dla zawierających powyżej 18% alkoholu.

(akta kontroli str. 383)

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. 17)

1.7. W okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2020 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 40 wniosków<sup>14</sup> o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wydanych zostało tyle samo zezwoleń<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 378)

1.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu wyczerpania ustalonego dla gminy limitu punktów sprzedaży lub liczby zezwoleń. Liczba wniosków, złożonych od 9 marca 2018 r. do 31 marca 2020 r., o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, mieściła się w limitach ustalonych przez Radę Gminy.

(akta kontroli str. 17, 378, 381-382)

1.9. W latach 2015-2019<sup>16</sup> liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 79 do 51<sup>17</sup> (o 35,4%) i z 30 do 18<sup>18</sup> (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 siedmiu<sup>19</sup>, tj. o 50% (punktów sprzedaży z sześciu do trzech<sup>20</sup>, 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 44<sup>21</sup>, tj. o 33% (punktów z 24 do 15, tj. o 37,5%<sup>22</sup>). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywały 43 takie zezwolenia dla 15 punktów sprzedaży. Liczbę zezwoleń i punktów sprzedaży kształtowały potrzeby rynkowe. Limit zezwoleń ustalony w projekcie uchwały podjętej przez Radę Gminy w dniu 20 czerwca 2018 r. (nr XXX/298/2018), był wykorzystany w 38,7% na koniec 2018 r., 34% na koniec 2019 r. i 32% na koniec I kwartału 2020 r.

Wójt wyjaśnił, że systematyczny spadek punktów sprzedaży na terenie gminy spowodował, że limit zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych był niewykorzystany. Najczęstszą przyczyną likwidacji punktów sprzedaży była likwidacja działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 367-371, 379, 381-382)

Od 2015 r. do 2020 r. (do dnia 31 marca) liczba mieszkańców gminy przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych<sup>23</sup> wzrosła z 251,3 do 420,2, 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

<sup>14</sup> 6 w 2017 r., 19 w 2018 r., 1 w 2019 r., 14 do dnia 31 marca 2020 r.

<sup>15</sup> 6 w 2017 r., 19 w 2018 r., 1 w 2019 r., 14 do dnia 31 marca 2020 r.

<sup>16</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.



sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wzrosła z 1256,3 do 2521, tj. o blisko 100%.

(akta kontroli str. 380)

W okresie od 2018 r. do 2020 r. na terenie gminy obowiązywał limit 150 zezwoleń z czego:

- 120 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w tym: 40 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, 40 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), 40 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu,

- 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w tym: 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu.

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).

W zakresie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, limit 40 zezwoleń w zakresie napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa wykorzystano odpowiednio w 42,5%, 37,5% i 37,5%, limit 40 zezwoleń w zakresie napojów zawierających od 4,5% do 18% zawartości alkoholu w 40%, 35% i 32,5%, limit 40 zezwoleń w zakresie napojów zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu w 42,5%, 37,5% i 37,5%.

W zakresie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, limit 10 zezwoleń w zakresie napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa wykorzystano odpowiednio w 40%, 30% i 30%, limit 10 zezwoleń w zakresie napojów zawierających od 4,5% do 18% zawartości alkoholu w 20%, 20% i 10%, limit 10 zezwoleń w zakresie napojów zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu w 20%, 20% i 10%.

(akta kontroli str. 381-382)

NIK zauważa, że pomimo zmniejszenia się liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wartość sprzedanych napojów alkoholowych wzrosła z 5,0 mln zł w 2015 r. do 5,9 mln zł (o 18,1%) w 2019 r.<sup>24</sup>, 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 sprzedaży<sup>25</sup>, 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 sprzedaży<sup>26</sup>. W odniesieniu do 2018 r. w 2019 r. nastąpił wzrost wartości sprzedaży ogółem o 960,4 tys. zł (tj. o 19,4%).

W punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nastąpił wzrost:

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

- z 2,8 mln zł w 2015 r. do 3,2 mln zł w 2019 r. wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- z 256,0 tys. zł w 2015 r. do 256,7 tys. zł w 2019 r. wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających od 4,5% do 18% zawartości alkoholu,
- z 1,7 mln zł w 2015 r. do 2,4 mln zł w 2019 r. wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu.

W punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży nastąpił spadek:

- z 207,4 tys. zł w 2015 r. do 55,0 tys. zł wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- z 7,7 tys. zł w 2015 r. do 6,1 tys. zł w 2019 r. wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających od 4,5% do 18% zawartości alkoholu,
- z 54,7 tys. zł w 2015 r. do 11,8 tys. zł w 2019 r. wartości sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% zawartości alkoholu.

(akta kontroli str. 383)

W gminie wprowadzono ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych poza miejscem sprzedaży, o czym szerzej w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 366-377)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przedkładane przez Wójta projekty gminnych programów opracowane 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. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). W konsekwencji, gminne programy nie stanowiły podstawy do określenia maksymalnej liczby punktów/zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin 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).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że cel ograniczania dostępności napojów alkoholowych nie był przyjęty w przedmiotowych programach. Na podstawie analizy dokonanej przed przystąpieniem do opracowania projektów gminnych programów nie stwierdzono potrzeby zmian, gdyż liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych wykazywała tendencję spadkową. Oceniając, że nie ma potrzeby wprowadzania kolejnych ograniczeń dostępności napojów alkoholowych nie przedstawiono tego zagadnienia w projekcie programów. Przystępując do opracowania projektów gminnych programów dokonano analizy liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Zagadnienia te konsultowano z policją, pedagogami szkolnymi oraz członkami GKRPA. Po uznaniu,

że nie ma potrzeby dokonania zmian w tym zakresie, nie przedstawiono analizy w diagnozie problemów związanych z używaniem alkoholu.

NIK zauważa, że opracowując projekty gminnych programów, organ wykonawczy powinien uwzględnić w nich dane mogące stanowić podstawę do przyjmowania uchwał w zakresie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń (wcześniej – liczby punktów sprzedaży), zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ograniczeń w nocnej sprzedaży, adekwatnie do zdiagnozowanych w tym zakresie potrzeb, na co jednoznacznie wskazuje przepis art. 12 ust. 7 (przed 9 marca 2018 r. – art. 12 ust. 4) ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Istotne jest, że 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>27</sup>. Narodowy Program Zdrowia nakłada z kolei na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3).

(akta kontroli str. 241-286, 447-452, 467-469)

2. Wójt Gminy, przygotowując projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ograniczenia w ich nocnej sprzedaży, nie uwzględnił 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 analiz proponowanych rozwiązań pod kątem ich wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu oraz brakiem ujęcia w uzasadnieniu projektu uchwały argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu. Takich argumentów zabrakło również odnośnie do propozycji wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że dokonując ustalenia limitu zezwoleń wzięto pod uwagę głównie liczbę sołectw (30) w gminie. Dla większości miejscowości na terenie gminy przyporządkowano jeden punkt sprzedaży, natomiast cztery dla miejscowości Rudna. W ocenie Sekretarza Gminy, wprowadzenie mniejszego limitu zezwoleń stanowiłoby naruszenie art. 32 oraz art. 22 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa oraz zasady swobody działalności gospodarczej poprzez ustalenie oraz zróżnicowanie ilości punktów sprzedaży napojów na terenie gminy bez uwzględnienia sytuacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną ze sprzedażą alkoholu, których działalność ze względu na jej charakter nie stwarza zagrożenia dla zdrowia, moralności publicznej czy bezpieczeństwa publicznego.

NIK zauważa, że regulacje przyjęte w projekcie ww. uchwały określono z pominięciem analizy i oceny potrzeb w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych. Według uzasadnienia projektu uchwały, maksymalna liczba zezwoleń została określona w oparciu o obowiązujący wcześniej limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Limit zezwoleń na sprzedaż dla terenu gminy był w istocie większy od jego wykorzystania, które w latach 2018-2020 nie przekroczyło 40% (odpowiednio: 39%, 34% i 32%). To, w ocenie NIK, świadczy o nierzetelnym

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

przygotowaniu do opracowania projektów uchwał w tym zakresie. 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 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. 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>28</sup>. Takich analiz brakowało w przypadku projektu omawianej uchwały. Uzasadnienie powinno zawierać informacje o motywach podjęcia danego aktu, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 366-371, 467-471)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Corocznie przygotowywano i przedkładano Radzie Gminy Rudna projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, oraz zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wójt Gminy wystąpił również z inicjatywą uchwałodawczą w zakresie wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że określając w projekcie uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, jak też ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, Wójt nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności. Przygotowania projektu ww. uchwały nie poprzedziła analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie gminy. W uzasadnieniu projektu uchwały brak było 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.

#### OBSZAR

## **2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych**

#### Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2020 (do 31 marca) nie prowadzono kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przewidującym,

<sup>28</sup> Zobacz np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1131/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 30 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 366/18.

<sup>29</sup> Zobacz: R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 77-78.

że kontroli takiej dokonuje wójt lub na podstawie jego upoważnienia straż gminna lub członkowie GKRPA.

(akta kontroli str. 8-21, 404, 447-452)

2.2. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie było pisemnych zasad typowania i wyboru przedsiębiorców do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 26 maja 2020 r. Wójt wydał zarządzenie nr 103/2020 w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Rudna. Zgodnie z przedmiotowym zarządzeniem, kontroli podlegają wszyscy przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych, którzy posiadają zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży lub poza miejscem sprzedaży. Zakres kontroli obejmuje przestrzeganie określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości zasad oraz warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Według wzoru protokołu kontroli, zakres kontroli obejmuje m.in. sprawdzenie wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia, przestrzeganie zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz umieszczania informacji dla klientów (o szkodliwości spożywania alkoholu, o zakazie sprzedaży alkoholu osobom nieletnim lub nietrzeźwym etc.). W zarządzeniu tym nie określono zasad doboru podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli.

(akta kontroli str. 460-466)

2.3. W Urzędzie nie prowadzono analiz treści reklamowych i promocyjnych uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na wszelkich nośnikach reklamowych rozmieszczonych przy drogach publicznych będących we władaniu gminy, a także na stronach (serwisach) internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 16 czerwca 2020 r. oględziny przestrzeni publicznej, w obrębie której znajdują się trzy punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz 15 poza miejscem sprzedaży, wykazały jeden przypadek umieszczenia nazwy i logo piwa na tablicy reklamowej przymocowanej do budynku punktu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Na reklamie nie zamieszczono napisów informujących o szkodliwości spożycia alkoholu, jak też o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim, o których mowa w art. 13<sup>1</sup> ust. 2 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W dwóch innych przypadkach, nazwa piwa widniała na parasolach zlokalizowanych w ogródkach na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

(akta kontroli str. 422-441, 447-452, 467-471)

2.4. W kontrolowanym okresie, obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych był realizowany poprzez:

a) szkolenie sprzedawców napojów alkoholowych z terenu gminy, przeprowadzone w czerwcu 2019 r. z ramienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, realizującego gminny program. Szkolenie przeprowadzone zostało w 17 z 18 funkcjonujących punktów sprzedaży (właściciel jednego punktu odmówił udziału w szkoleniu) w formie terenowej i połączone z eksperymentem „Tajemniczy klient”. W ramach szkolenia przeprowadzono ze sprzedawcami ankietę dotyczącą odpowiedzialnej

sprzedaży, prowokację sprzedaży alkoholu młodej osobie oraz przekazano materiały informacyjno-edukacyjne.

b) w lipcu 2017r. Wójt wraz z przewodniczącym GKRPA przekazali wszystkim sprzedawcom napojów alkoholowych z terenu gminy Rudna list dotyczący zwrócenia szczególnej uwagi na problem spożywania alkoholu przez dzieci i młodzież i niesprzedawanie tej grupie społecznej alkoholu. Sprzedawcom zostały przekazane materiały nt. zakazu sprzedaży napojów alkoholowych dla niepełnoletnich celem zapoznania, tj. poradnik „Dlaczego nie sprzedawać alkoholu nieletnim”.

c) weryfikację terminowości i prawidłowości wniesienia opłaty, a także terminowości złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, którą prowadził pracownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Spraw Komunalnych. Wszystkie opłaty za korzystanie z zezwoleń były wnoszone jednorazowo bądź w równych ratach w terminach do: 31 stycznia, 31 maja, 30 września kolejnego roku. W dniu składania oświadczenia o wartości sprzedaży, każdy przedsiębiorca przedkładał do wglądu wydruk z kasy fiskalnej. Prowadzona weryfikacja nie wykazała przypadków niewniesienia opłaty lub złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży po terminie 31 stycznia. Nie było przypadków cofnięcia lub wygaszenia zezwolenia.

(akta kontroli str. 472-480)

W związku z brakiem stwierdzenia przypadków w latach 2017-2020 (do dnia 31 maja 2020 r.) czynów zabronionych, nie kierowano zawiadomień do prokuratora lub policji o przypadkach złamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, zakazu sprzedaży alkoholu niepełnoletnim lub nietrzeźwym, jak też sprzedaży pod zastaw lub na kredyt.

(akta kontroli str. 481, 404)

2.5. Nie wystąpiły przypadki cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 287-348, 404)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie dopełnił obowiązku zapewnienia prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nie określił też sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli, o czym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>30</sup>, w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r., a wcześniej – w art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>31</sup>.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przyczyną powyższego był brak informacji od radnych, sołtysów poszczególnych miejscowości, pracowników GOPS, członków GKRPA, policji, że na terenie danego punktu sprzedaży lub w jego okolicy dochodzi do zakłóceń porządku publicznego oraz, że sprzedawcy: reklamują napoje alkoholowe, dokonują sprzedaży alkoholu nie wiadomego pochodzenia, sprzedają napoje alkoholowe na kredyt i pod zastaw, zezwalają spożywanie alkoholu w miejscu sprzedaży (dotyczy sklepów).

(akta kontroli str. 8-21, 447-452, 460-466)

<sup>30</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 21 sierpnia 2004 r., a została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r

2. W badanym okresie Wójt nie podejmował działań w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych, co w ocenie NIK świadczy o nierzetelnej realizacji zadań w tym zakresie. Nie prowadzono analiz treści reklamowych i promocyjnych uwidocznionych w witrynach sklepowych oraz na wszelkich nośnikach reklamowych rozmieszczonych przy drogach publicznych będących we władaniu gminy. Potrzebę prowadzenia takich analiz uzasadniają m.in. wyniki przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin, w wyniku których stwierdzono przypadek nieprzestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych, co stanowi przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w stosunku do przedsiębiorcy, który reklamował piwo zostanie wszczęte postępowanie w sprawie cofnięcia zezwoleń ze względu na nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 422-441, 467-471)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wójt Gminy podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, które nie były jednak w pełni rzetelne. I tak, zapewniono m.in. organizację szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych, weryfikację terminowości i prawidłowości wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też terminowości złożenia oświadczenia o wartości ich sprzedaży. Niemniej, Wójt nie zapewnił kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zasady przeprowadzania przedmiotowych kontroli zostały określone dopiero w trakcie kontroli NIK, przy czym nie określały sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Uwzględnianie w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych postanowień świadczących o realizacji przez Gminę obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych.
2. Dokonywanie rzetelnych analiz prowadzących do przyjmowania skutecznych rozwiązań legislacyjnych w aspekcie ich realnego wpływu na ograniczenie dostępności alkoholu na terenie gminy Rudna w korelacji z liczbą możliwych do uzyskania i ostatecznie wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu.
3. Określenie sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, służącej typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Wypracowanie mechanizmów bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami.

5. Zapewnienie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ich reklamy i promocji na terenie gminy.
6. Poinformowanie NIK o wyniku podjętych działań w związku ze stwierdzonym przypadkiem nieprzestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 dni 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

/.../

/.../