



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.02.2020

**Pan
Rafael Rokaszewicz
Prezydent Miasta Głogowa**

**Urząd Miejski w Głogowie
Rynek 10
67-200 Głogów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głogowie, Rynek 10, 67-200 Głogów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Rokaszewicz, od 30 listopada 2014 r. Prezydent Miasta Głogowa ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych2. Działania w celu skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych
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 2015 -2016
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/80/2020 z 14 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Głogowa co do zasady prawidłowo wykonywał zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie miasta. Wywiązywał się z obowiązku corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Miejskiej projektów uchwał w sprawie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że w ww. projektach uchwał nie uwzględniono w wystarczającym stopniu postanowień świadczących o realizacji ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności⁵. W uzasadnieniach projektów uchwał brak było argumentów wskazujących na motywy wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

Prezydent Miasta podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. Zapewnił kontrolę przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, niemniej nie określił zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców. NIK pozytywnie ocenia skalę i zakres prowadzonych kontroli, wskazuje jednak na nie w pełni rzetelne działania związane z realizowanymi czynnościami kontrolnymi. Dotyczyły one nieudokumentowania wystąpienia przesłanek uzasadniających niedokonanie powiadomienia przedsiębiorców o wszczęciu kontroli, jak również nieweryfikowania w jej trakcie oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Na lata 2017-2020 Prezydent Miasta corocznie przygotowywał i przedkładał Radzie Miejskiej projekty uchwał w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Programów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii⁷. Programy te każdorazowo zostały pozytywnie ocenione przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁸. Uchwały w sprawie gminnych programów zostały podjęte⁹ przez Radę Miejską zgodnie z treścią zgłoszonych projektów.

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

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Dalej: gminny program.

⁸ Dalej: GKRPA.

⁹ Na 2020 r. – uchwała nr XVII/149/19 z dnia 27 listopada 2019 r., na 2019 r. – uchwała nr III/32/18 z 28 grudnia 2018 r., na 2018 r. – uchwała nr XLIV/429/17 z dnia 28 grudnia 2017 r., na 2017 r. – uchwała nr XXX/266/16 z dnia 29 grudnia 2016 r.

Podstawą opracowania gminnych programów były m.in. wykonywane na zlecenie GMG diagnozy¹⁰ pn. „Problemy i potrzeby profilaktyczno-korekcyjne pod kątem uzależnień”¹¹. Dane dotyczące problemów alkoholowych obejmowały analizę wieku inicjacji alkoholowej, używania alkoholu (kontaktów i częstości kontaktów z alkoholem), zaopatrywania się w alkohol, rozpowszechnienia sięgania po alkohol, wiedzy rodziców, co do kontaktów z alkoholem oraz źródeł wsparcia i zagrożeń, uczestnictwa w zajęciach profilaktycznych.

(akta kontroli str. 173-280)

Diagnoza problemów uzależnień w mieście Głogowie była częścią każdego z gminnych programów na lata 2017-2020. Odnosiła się do sytuacji demograficznej Głogowa, używania alkoholu (w tym dostępności alkoholu, spożycia alkoholu, skali używania alkoholu przez młodzież), przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym, nietrzeźwości w miejscach publicznych. W diagnozie zaprezentowano dane statystyczne opisujące negatywne zjawiska społeczne będące konsekwencją spożywania napojów alkoholowych np. dotyczące zaburzeń spowodowanych używaniem alkoholu, liczby osób uzależnionych i współuzależnionych, liczby osób objętych nadzorem kuratora.

Źródłem informacji ujętych w gminnych programach profilaktyki były dane pochodzące z własnych zasobów GMG, jak i pozyskane ze źródeł zewnętrznych w tym z PARPA. W diagnozie uwzględniano m.in dane o liczbie: [1] punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż alkoholu funkcjonujących na terenie GMG, w tym w podziale na punkty sprzedające alkohol przeznaczony do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń; [2] mieszkańców przypadających na punkt sprzedaży napojów alkoholowych; [3] kontroli przeprowadzonych przez GKRPA w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych; [4] wartości alkoholu sprzedanego na terenie gminy, z uwzględnieniem poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (według zawartości czystego alkoholu w napoju). Diagnozę oparto o dane opisujące przypadki negatywnych zjawisk, związanych ze spożyciem napojów alkoholowych. Wykorzystano dane o: [1] liczbie osób zatrzymanych przez policję w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu, [2] liczbie interwencji domowych w związku z używaniem alkoholu oraz sprawców znajdujących się pod wpływem alkoholu, [3] liczbie pacjentów placówek leczenia odwykowego, [4] liczbie klientów punktów konsultacyjnych, [5] liczbie osób korzystających z pomocy opieki społecznej, w związku z używaniem alkoholu, [6] odnotowanych przypadkach naruszeń zasad sprzedaży napojów alkoholowych, [7] związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych przypadkach naruszeń porządku publicznego, [8] liczbie osób skierowanych do izby wytrzeźwień. Do sporządzenia diagnozy wykorzystano gromadzone przez Urząd dane statystyczne¹².

¹⁰Wykonanie diagnozy zostało zlecone Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Głogowie (dalej: PWSZ), Pracownia Badań Regionalnych przez MCWR.

¹¹ Diagnozy były kontynuacją badań i bazowały na doświadczeniach lat poprzednich, opracowano je przy zastosowaniu jednolitego podejścia metodologicznego, co umożliwiło prowadzenie porównań, obserwacji i analiz w dłuższym okresie. Do zdiagnozowania omawianego zjawiska użyto metod statystycznych. Przeprowadzono badania ankietowe na reprezentatywnych grupach i podgrupach badawczych. W 2019 r. badaniem objęto 729-osobową próbę, w której: [1] 216 osób to młodzież (108 dziewcząt i 108 chłopców), [2] 313 osób to dorośli (164 kobiety i 149 mężczyzn), [3] 200 osób to seniorzy (100 kobiet i 100 mężczyzn).

¹² O: [1] poziomie konsumpcji alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich oraz o metodach „zdobywania” alkoholu przez osoby niepełnoletnie, [2] rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży, [3] liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na sprzedaż ogółem, do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń, w tym relacja wyznaczonego limitu do liczby faktycznie wydanych zezwoleń oraz dynamika zmian w tym zakresie, [4] liczbie punktów sprzedaży

Ponadto do opracowania gminnych programów skorzystano z informacji pozyskanych od lokalnych podmiotów współpracujących w realizacji zadań gminnego programu profilaktyki jak: GKRPA, Poradnia leczenia uzależnień w Głogowskim Szpitalu Powiatowym, Punkt Konsultacyjno-Informacyjny Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹³, Komenda Powiatowa Policji¹⁴, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Głogowie; Powiatowe Centrum Pieczy Zastępczej, Sąd Rejonowy w Głogowie – III Wydział Rodzinny i Nieletnich, a także organizacje społeczne jak kluby abstynenta, grupy samopomocowe „AA”.

W ramach współpracy GMG z KPP Policja przekazywała informacje o: [1] zagrożeniach w rejonach służbowych dzielnicowych; [2] zagrożeniach występujących na terenie Głogowa w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego; [3] miejscach zagrożonych w ocenie policji przestępczością i przeprowadzonych w nich kontrolach (w tym w lokalach gastronomicznych, miejscach grupowania się młodzieży, obiektach handlowych po ich zamknięciu); [4] liczbach ujawnionych wykroczeń, w tym wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Dzięki ww. współpracy Urząd dysponował informacjami o obszarach szczególnych zagrożeń oraz policyjnych kontrolach punktów sprzedaży napojów alkoholowych i stwierdzonych w ich toku uwagach.

Z danych i wniosków ujętych w gminnych programach oraz diagnozach opracowanych przez PWSZ wynika, że problem używania alkoholu jest nadal aktualny i bardzo istotny dla społeczności Głogowa, a dostępność alkoholu w Głogowie pozostaje na wysokim poziomie, pomimo zmniejszenia się liczby punktów sprzedaży. W żadnym z gminnych programów wyniki przeprowadzonej diagnozy nie wskazują poziomu potrzeb w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w mieście. Danych o sytuacji w mieście nie powiązano z analizą i wskazaniem niezbędnych działań zmierzających do poprawy sytuacji związanej ze stwierdzonymi problemami lub zjawiskami mającymi związek ze spożywaniem napojów alkoholowych lub z ich dostępnością. Nie została przeprowadzona analiza skuteczności i celowości prowadzonych dotychczas działań w zakresie ograniczania dostępności alkoholu.

(akta kontroli str. 9-172, 786-790)

1.2. W projektach gminnych programów odniesiono się każdorazowo do zadań gminy, wynikających bezpośrednio z art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które stanowią jednocześnie element strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Głogowie. Za cel strategiczny gminnych programów przyjęto w latach 2017–2020 „Ograniczenie skali występujących na terenie miasta uzależnień oraz ich negatywnych następstw, w tym przemocy w rodzinie”. Tak określony cel strategiczny jest zgodny z celem operacyjnym nr 2 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 pn. „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i innymi zachowaniami ryzykownymi”¹⁵. W każdym z programów cel strategiczny został określony trzema celami głównymi: [1] prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii; [2] udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej rodzinom, w których występują problemy alkoholowe i narkomania; [3] zwiększanie dostępności pomocy

przypadającej na jednego mieszkańca, [5] liczbie i wynikach kontroli w punktach sprzedaży w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych [6] wartości alkoholu sprzedanego na terenie Głogowa.

¹³ Dalej: Punkt Konsultacyjny.

¹⁴ Dalej: KPP.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492).

terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, substancji psychoaktywnych i osób zagrożonych uzależnieniem.

W gminnych programach nie wskazano w sposób bezpośredni konkretnych zadań, których realizacja miałaby na celu ograniczenie spożycia napojów alkoholowych jak np. analiza potrzeb i wskazanie wprost rekomendowanej liczby wydawanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu, analiza zasad usytuowania punktów sprzedaży alkoholu i ewentualne rekomendacje w sprawie korekty tych zasad, analiza efektów aktywności kontrolnej służb miejskich pod kątem ujawnionych przypadków nieprzestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i wynikające stąd rekomendacje. Wśród zadań przedmiotowych programów wskazywano m.in.: [1] kontynuację programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym oraz wdrażanie nowych; [2] realizację programów opiekuńczo-wychowawczych; [3] podejmowanie działań pomocowych wobec członków rodzin, w tym osób z problemem uzależnienia; [4] występowanie bezpośrednio do sądów w charakterze oskarżyciela publicznego przeciwko podmiotom prowadzącym reklamę napojów alkoholowych niezgodnie z przepisami; [5] prowadzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych dla osób z problemem uzależnień i ich rodzin; [6] kierowanie bezpośrednio na policję lub do prokuratury spraw związanych z naruszeniem zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości, czy osobom poniżej lat 18, na kredyt lub pod zastaw oraz występowanie w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Z rocznych sprawozdań z realizacji gminnych programów profilaktyki wynikało, że zadania ujęte w gminnych programach profilaktyki zostały zrealizowane.

W gminnych programach na lata 2017–2018 nie określono potrzeb w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w sposób mogący stanowić wytyczną dla określenia liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, o których mowa w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w stanie prawnym obowiązującym do 9 marca 2018 r.¹⁶ W gminnych programach na 2019 rok i 2020 rok, mimo posiadania danych o zjawiskach i zdarzeniach związanych z używaniem alkoholu, nie odniesiono się do kwestii pozostawienia na wyznaczonym poziomie, zmniejszenia lub zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych, na co wskazuje art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powinien uwzględniać cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określone w Narodowym Programie rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). W dziale VI, pkt 3, ppkt 3.1.3 Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020 wskazuje na zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu jako przykład zadań regulacyjnych.

(akta kontroli str. 9-172)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w gminie obowiązywały uchwały Rady Miejskiej w Głogowie:

¹⁶ Tj. do dnia wejścia w życie ustawy, o której mowa w przypisie 4. Zgodnie z tym przepisem liczba punktów sprzedaży, o których mowa w ust. 1, 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.

- Nr XXXI/398/2001 z dnia 28 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia dla terenu miasta Głogowa liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (150 punktów), jak i w miejscu sprzedaży (120 punktów);
- Nr IV/26/2002 z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Głogowa miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych¹⁷. Według przyjętych zasad, punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mógł być usytuowany w odległości bliższej niż 50 m od szkół, przedszkoli, obiektów kultu religijnego, zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, zakładów karnych i aresztów śledczych, obiektów zajmowanych przez organy wojskowe.

(akta kontroli str. 466-469, 486-488, 498-527)

W związku z wejściem w życie w dniu 9 marca 2018 r. nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości Prezydent Miasta przygotował i przedłożył Radzie Miejskiej Głogowa:

- projekt uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Miejskiej Głogów. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta została w projekcie uchwały określona dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 460 i w miejscu sprzedaży - 170 zezwoleń oraz dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa - 230; zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) - 200; zawierających powyżej 18% alkoholu - 200. Rada Miejska w Głogowie podjęła przedmiotową uchwałę w dniu 18 czerwca 2018 r. Nie ustalono limitu dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, w podziale na przeznaczone do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży. Uchwała weszła w życie w dniu 13 lipca 2018 r. tj. z dochowaniem terminu wskazanego w 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.

- projekt uchwały w sprawie usytuowania na terenie Gminy Miejskiej Głogów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przyjęto, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży powinien znajdować się w odległości nie mniejszej niż 50 metrów od obiektów chronionych. Za obiekty chronione uznano: szkoły podstawowe oraz ponadpodstawowe, przedszkola, miejsca kultu religijnego, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich, zakłady karne i areszty śledcze. Ustalono także sposób liczenia odległości od obiektów chronionych. Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez komisje stałe Rady Miejskiej: edukacji; komunalno-finansową rozwoju wsi; bezpieczeństwa i polityki społecznej. Rada Miejska w Głogowie podjęła przedmiotową uchwałę¹⁸ w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Miejskiej Głogów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w dniu 18 czerwca 2018 r. uchwała weszła w życie w dniu 13 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 425-226, 429-465, 486-497, 579)

1.4. W okresie objętym kontrolą nie korzystano z możliwości określonej w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. wprowadzenia na terenie miasta Głogowa czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych, niewymienionych w art. 14 ust. 1

¹⁷ Zmieniona uchwałą nr XIX/172/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r.

¹⁸ Nr LI/509/18.

ustawy obiektach lub na określonych obszarach miasta, ze względu na ich charakter. Nie skorzystano również z możliwości wprowadzenia od dnia 9 marca 2018 r. ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, o których mowa w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Prezydenta Miasta wskazał, że na terenie Głogowa były¹⁹ jedynie dwa, czynne w godzinach nocnych sklepy sprzedające napoje alkoholowe²⁰. W opinii Prezydenta Miasta nie wpływało to znacząco na wzrost spożycia alkoholu przez mieszkańców. Dodatkowo za brakiem potrzeby wprowadzania ograniczeń przemawiał fakt, że żadne podmioty działające na terenie gminy (stowarzyszenia, jednostki zajmujące się problematyką uzależnień, gmina komisja ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, Policja) ani osoby prywatne nie wystąpiły z wnioskiem dotyczącym wprowadzenia ograniczeń sprzedaży alkoholu. Prezydent zaznaczył, że sytuacja w mieście jest na bieżąco analizowana. Jednostki miejskie mają systematyczny kontakt z Policją, analizowane są dane z GKRPA.

(akta kontroli str. 891-892, 925)

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 uzasadnieniach projektów uchwał z dnia 18 czerwca 2018 r.: [1] w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie GMG²¹ oraz [2] w sprawie zasad usytuowania na terenie GMG miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych²² nie wskazano okoliczności faktycznych, motywów podjęcia aktu prawa miejscowego. Nie uzasadniono proponowanych wysokości limitów zezwoleń jak i rozwiązań w zakresie usytuowania punktów sprzedaży. Zaznaczono, że proponowane rozwiązania są zgodne z gminnym programem, nie wskazując jednakże obszarów tej zgodności. Uzasadnienia proponowanych rozwiązań sprowadzały się do stwierdzenia konieczności przeprowadzenia nowelizacji w związku ze zmianą prawa w przedmiotowym zakresie. Zaproponowane rozwiązania nie różniły się od zasad obowiązujących przed wprowadzeniem zmian. Projekty uchwał zostały przyjęte przez Radę Miejską w niezmienionym kształcie.

Prezydent Miasta wskazał, że obowiązujący w Głogowie limit punktów przeliczono na ilość zezwoleń przyjmując, że w każdym punkcie są trzy rodzaje zezwoleń. I tak, maksymalna ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (150 punktów) została zamieniona na ilość zezwoleń i wyniosła 450 zezwoleń, a po przeliczeniu, maksymalna ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (120 punktów) odpowiadała 360 zezwoleniom. Zmierzając do ograniczenia spożycia

¹⁹ Sytuacja nie ulegała zmianom w latach 2017 – 2020 (24 czerwca).

²⁰ Jeden czynny do godziny 24⁰⁰ i jeden czynny do godziny 02⁰⁰.

²¹ Nr LI/508/18.

²² Nr LI/509/18.

napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, ustalając powyższe limity, liczbę zezwoleń ograniczono z 810 do 630 (o 28,5%).

(akta kontroli str. 429-465, 486-497, 888-892)

1.6. Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru, nie stwierdził nieważności, w całości lub w części, żadnej z podjętych w latach 2017-2020 uchwał Rady Miejskiej w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych lub zasad usytuowania punktów sprzedaży.

(akta kontroli str. 429-465, 486-497)

1.7. W latach 2017–2020 złożone zostały ogółem 343 wnioski²³ o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wydano 330 zezwoleń²⁴. We wszystkich przypadkach przyczyną nieudzielenia zezwolenia było pozostawienie sprawy bez rozpatrzenia na skutek niedostarczenia przez stronę wymaganych dokumentów pomimo prawidłowego wezwania do uzupełnienia braków przez organ. Kontrola dokumentacji 10²⁵, losowo dobranych, wniosków o wydanie zezwolenia wykazała, że przedłożono kompletną, tj. zawierającą elementy, o których mowa w art. 18 ust 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości dokumentację, a do wniosków załączono dokumenty, o których mowa w art. 18 ust. 6 wspomnianej ustawy.

(akta kontroli str. 594-606, 893-915, 928-929, 941-944)

1.8. W latach 2017-2020 (I kwartał) nie wystąpiła sytuacja odmowy wydania zezwolenia ze względu na wyczerpanie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w Głogowie.

(akta kontroli str. 594-606, 893-915, 928-929, 930-932, 941-944)

1.9. W latach 2015-2019²⁶ liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 543 do 481²⁷ i z 213 do 178²⁸. Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywały 472 zezwolenia dla 178 punktów sprzedaży. Liczba punktów gastronomicznych zmniejszyła się o 23%, a punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży o 13%.

(akta kontroli str. 928-929)

W latach 2017-2020 (I kwartał) GMG liczyła przeciętnie około 64 500 mieszkańców. Na jeden punkt sprzedaży alkoholu przypadło przeciętnie 345 mieszkańców i liczba ta uległa w ww. okresie zwiększeniu o 14%. Liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży detalicznej wynosiła przeciętnie 1076 i uległa zwiększeniu o 24%, a liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt gastronomiczny przeciętnie wynosiła 508 i uległa zwiększeniu o 10%.

(akta kontroli str. 928-929)

Ustalona przez Radę Miejską w Głogowie w latach 2018-2020 maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła 630, w tym 170 w zakresie przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i 460 przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Na dzień 31 grudnia 2018 r. limit wykorzystano w 73% (462 wydane zezwolenia), na 31 grudnia 2019 r. w 76% (481 wydanych zezwoleń), a na dzień 31 marca 2020 r. w 75% (472 wydane zezwolenia).

²³ 127 w 2017 r., 98 w 2018 r., 105 w 2019 r. i 13 w I kwartale 2020 r.

²⁴ 123 w 2017 r., 93 w 2018 r., 102 w 2019 r. i 12 w I kwartale 2020 r.

²⁵ 2 szt. z roku 2017, 2 szt. z roku 2018, 3 szt. z roku 2019, 3 szt. z roku 2020.

²⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia.

²⁷ Obowiązywało 543 zezwoleń na koniec 2015 r., 528 na koniec 2016 r., 477 na koniec 2017 r., 462 na koniec 2018 r. i 481 na koniec 2019 r.

²⁸ Było 213 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 206 na koniec 2016 r., 181 na koniec 2017 r., 173 na koniec 2018 r., 178 na koniec 2019 r.

Zezwolenia wydane na sprzedaż napojów alkoholowych w miejscu sprzedaży stanowiły od 69,4% do 70,6%²⁹ limitu (170) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz od 74,8% do 77,6%³⁰ limitu (460) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

(akta kontroli str. 422-423, 931-932)

Wartość sprzedanych napojów alkoholowych ogółem (według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia), z uwzględnieniem podziału na punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) i w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne) oraz zawartości alkoholu w poszczególnych rodzajach napojów alkoholowych, ukształtowała się w latach 2015-2019 na poziomie przeciętnie 61 339,8 tys. zł³¹. W 2019 r. wzrosła o 5,2% w odniesieniu do 2018 r. oraz o 13,8% w odniesieniu do 2017 r. Przeważającą formą był zakup napojów alkoholowych celem spożycia poza punktem sprzedaży gdzie wolumen sprzedaży wynosił średnio 55 888,8 tys. zł. Największą popularnością wśród konsumentów cieszyły się napoje do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, na które wydatkowano średniorocznie 29 507,6 tys. zł, co stanowiło 53% całkowitego wolumenu sprzedaży do spożycia poza miejscem zakupu. W dalszej kolejności dokonywano zakupu napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu, przeciętnie za 22 216,5 tys. zł, co stanowiło 40% wartości sprzedaży. Pozostałe 7% wartości sprzedaży tj. 4 164,8 tys. zł stanowiły napoje alkoholowe od 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że na wzrost wolumenu sprzedaży w latach 2017–2020 napojów alkoholowych na terenie miasta Głogowa miało wpływ otwarcie w kwietniu 2018 r. wielkopowierzchniowego sklepu w samym centrum miasta. Wcześniej duże sklepy były usytuowane poza granicami miasta. Głogów jest miastem Zagłębia Miedziowego, gdzie duża część mieszkańców ma dochody znacząco wyższe niż w innych rejonach kraju, co pozwala na konsumpcję droższych alkoholi. Prezydent podkreślił, że nie odnotowano w ostatnich latach większej liczby interwencji Policji w związku z nadużywaniem alkoholu (w miejscach publicznych ani też interwencji domowych) oraz nie zwiększyła się liczba osób zatrzymanych w izbie wytrzeźwień.

(akta kontroli str. 888-892, 933-940)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W zgłoszonych przez Prezydenta Miasta projektach uchwał w przedmiocie: [1] gminnych programów na lata 2017-2020, [2] maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie GMG oraz [3] zasad usytuowania na terenie GMG miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, jak też nie wskazano powodów przemawiających za wprowadzeniem konkretnych rozwiązań, które znajdowałyby oparcie w zidentyfikowanych zjawiskach i skali ich występowania na terenie miasta Głogowa.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że podejmując decyzję o liczbie zezwoleń kierowano się specyfiką miasta. Oparto się także na bardzo dobrze przygotowanych merytorycznie

²⁹ 69,4% w 2018 r., 72,9% w 2019 r. i 70,6% w I kwartale 2020 r.

³⁰ 74,8% w 2018 r., 77,6% w 2019 r. i 76,5% w I kwartale 2020 r.

³¹ Wyniosła 59.611,7 tys. zł na koniec 2015 r., 58.598,7 tys. zł na koniec 2016 r., 59.595,8 tys. zł na koniec 2017 r., 64.446,4 tys. zł na koniec 2018 r. i 67.819,2 tys. zł na koniec 2019 r.

programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w których została przedstawiona bardzo dokładna analiza problemów uzależnień oraz sprecyzowane cele działalności profilaktycznej i zadania do wykonania. W związku z tym, nie było uzasadniania do przeprowadzania dodatkowych diagnoz, które potwierdziłyby znane już fakty. W gminnym programie zaznaczono, że liczba punktów znajduje się na stałym poziomie, a w latach 2016-2018 nie było praktycznie skarg na punkty sprzedaży napojów alkoholowych, problem związany z zakłócaniem porządku na terenie gminy właściwie nie występował. Wzięto pod uwagę również fakt, że ilość osób zatrzymanych w izbie wytrzeźwień maleje z roku na rok i tak: w 2016 r. wyniosła 1681 osób, w 2017 r. - 1568, w 2018 r. - 1596 osób. Przedstawione dane potwierdzają, w opinii Prezydenta, zasadność podjętych decyzji.

Pozostawiając w niezmiennym kształcie zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, starano się objąć szczególną ochroną niektóre miejsca lub obiekty przed zagrożeniem, jakie może stwarzać alkohol. Przyjęta odległość 50 m wypełnia znamiona realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

NIK zauważa, że w opracowanych projektach gminnych programów, organ wykonawczy powinien uwzględnić dane mogące stanowić podstawę do przyjmowania uchwał w zakresie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń (wcześniej – liczby punktów sprzedaży) oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych, 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. 4¹ 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 Zdrowia³². Narodowy Program Zdrowia nakłada z kolei na jednostki samorządu terytorialnego zadania regulacyjne m.in. w zakresie zmniejszenia dostępności fizycznej alkoholu (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3). Motywy rozwiązań zaproponowanych w ww. projektach powinny zatem w sposób rzetelny wprost wskazywać na ich wpływ na zmniejszenie dostępności fizycznej alkoholu.

(akta kontroli str. 888-892)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Głogowa wywiązywał się z obowiązku corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Miejskiej projektów uchwał w sprawie gminnego programu profilaktyki. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że w ww. projektach uchwał nie uwzględniono w wystarczającym stopniu postanowień świadczących o realizacji ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności³³. W uzasadnieniach projektów uchwał brak było argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

³² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492).

³³ Zobacz: art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolę przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadziła powołana³⁴ przez Prezydenta Miasta GKRPA. Wszyscy jej członkowie, stosownie do wymogów określonych w art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zostali przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych³⁵. Według stanu na 18 czerwca 2020 r. w skład komisji powołanych było 16 osób w tym przewodnicząca oraz sekretarz komisji. Przeprowadzający czynności kontrolne członkowie GKRPA, dwa zespoły kontrolne, zostali pisemnie upoważnieni przez Prezydenta Miasta do dokonywania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

(akta kontroli str. 526-534, 537-552, 917, 920)

W latach 2017–2020 (I kwartał) przeprowadzono ogółem 374 kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych³⁶. Zespoły kontrolne GKRPA skontrolowały co najmniej jeden raz wszystkie czynne w Głogowie punkty sprzedaży alkoholu (od 64% do 68% w latach 2017-2019 i 14% w I kwartale 2020 r.). Stwierdzeniem nieprawidłowości zakończyło się 83% postępowań³⁷. W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wnoszenia opłaty, o której mowa w art. 11¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, co do wysokości lub terminowości jej wniesienia. Podobnie nie stwierdzano nieprawidłowości polegających na sprzedaży alkoholu nieletnim czy innych nieprawidłowości o charakterze zasadniczym, tj. takich, które skutkowałyby cofnięciem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na braku wymaganych w punkcie sprzedaży dokumentów, w tym: potwierdzających prawo własności lokalu, faktur zakupu alkoholu będącego przedmiotem obrotu. Dokumenty te przedsiębiorcy przedkładali na wezwanie GKRPA w późniejszym terminie. Stwierdzono również 14 przypadków uchybienia polegającego na niewłaściwym wyeksponowaniu tabliczki informacyjnej „alkohol szkodzi zdrowiu”. Sekretarz GKRPA wyjaśnił, że stwierdzone przypadki braku tej tabliczki polegały *de facto* na niewłaściwym wyeksponowaniu tej informacji (odwrócenie tabliczek do góry nogami, zakryte tabliczki towarem znajdującym się w sklepie). Na podstawie zapisów protokołów kontroli, bez dodatkowych wyjaśnień w tej sprawie, nie można było stwierdzić czy ustalenie dotyczy uchybienia czy też nieprawidłowości polegającej na braku przedmiotowej informacji w miejscu sprzedaży alkoholu. Działania dyscyplinujące w tych sprawach były podejmowane przez Policję w trybie postępowania mandatowego. Wyniki ponownych kontroli w punktach sprzedaży, gdzie stwierdzono przedmiotową nieprawidłowość potwierdziły skuteczność pojętych uprzednio działań.

(akta kontroli str. 582-592, 607-613, 614-682, 923, 924)

³⁴ Zarządzenia Nr 27/2015 z dnia 17 lutego 2015 r., nr 42/2015 z dnia 2 marca 2015 r., nr 243/2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. nr 3/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r.

³⁵ Szkolenia prowadzone były cyklicznie, ostatnie 29 kwietnia 2019 r.

³⁶ 116 w 2017 r., 113 w 2018 r., 120 w 2019 r. i 25 w I kwartale 2020 r.

³⁷ Po 101 w 2017 r. i 2018 r., 86 w 2019 r. i 25 w I kwartale 2020 r.

2.2. Prezydent Miasta nie ustalił pisemnych 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. Kontrole punktów sprzedaży alkoholu podejmowane były przez GKRPA na podstawie ustalanego rocznie planu kontroli.

W okresie objętym kontrolą w wyniku skarg mieszkańców podjęto 16 kontroli³⁸. Skargi dotyczyły sprzedaży alkoholu nieletnim oraz zakłócania ciszy nocnej. Postępowania kontrolne częściowo potwierdziły zasadność skarg. W 2018 r. mandatem karnym ukaranych zostało dziewięć osób spożywających alkohol w obrębie punktu sprzedaży. W wyniku podejmowanych czynności nie stwierdzono przypadków sprzedaży alkoholu nieletnim. Wskutek podejmowanych działań, przeprowadzonych kontroli i dalej postępowań administracyjnych Prezydent skutecznie stwierdził wygaśnięcie siedmiu zezwoleń na sprzedaż alkoholu wydanym dwóm przedsiębiorcom.

W wyniku zawiadomienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 maja 2018 r. podjęto kontrolę sklepów jednej z sieci handlowych, pod kątem sprawdzenia zgodności sprzedaży napojów alkoholowych z przepisem art. 9⁶ ust. 1 pkt 2 oraz art. 13¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. naruszenia zasad reklamy napojów alkoholowych i wydzielania stoiska z napojami alkoholowymi. W udzielonej dnia 25 czerwca 2018 r. odpowiedzi Wojewodę poinformowano, że w sklepach tej sieci nie stwierdzono naruszenia zasad reklamy napojów alkoholowych oraz, że sprzedaż odbywa się, zgodnie z art. 9⁶ ust. 1 pkt 2, na wydzielonych stoiskach monopolowych.

(akta kontroli str. 614-629)

2.3. Kontrole były prowadzone w oparciu o zasady ustalone przez Przewodniczącego GKRPA w formie pisemnej instrukcji określającej wymagany zakres badań kontrolnych oraz wskazującej podstawy prawne tej kontroli. Zgodnie z przyjętymi zasadami zakres kontroli obejmował sprawdzenie czy przestrzegane były warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, określone w ustawie, w tym: posiadanie ważnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, posiadanie tytułu prawnego do lokalu, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętej zezwoleniem. Ponadto sprawdzeniu podlegało przestrzeganie warunków i zasad korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a w szczególności: [1] przestrzeganie porządku publicznego w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych i w najbliższej okolicy, [2] przestrzeganie zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw, [3] uwidocznienie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, [4] przestrzeganie zakazu reklam i promocji napojów alkoholowych. Zgodnie z przyjętymi zasadami, kontroli podlegali wszyscy przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, a kontrole wykonywało się w siedzibie kontrolowanego, w miejscu wykonywania działalności gospodarczej. Przyjęte zasady nie obejmowały zakresem sprawdzenia kwestii prawidłowości danych zawartych w oświadczeniu o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, o którym mowa w art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 535-536, 668-669)

2.4. Badanie wszystkich protokołów z kontroli przeprowadzonych przez GKRPA w latach 2017-2020 (I kwartał) wykazało, że były one przeprowadzone zgodnie z przyjętymi zasadami. Wyczerpano zakres kontroli, a przebieg, zakres i ustalenia

³⁸ 8 w 2017 r., 5 w 2018 r. i 3 w 2019 r.

udokumentowano w protokołach sporządzonych na jednolitym wzorcu³⁹. W protokołach kontroli nie było wzmianki o uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli (art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁰ oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹), jak też uzasadnienia przyczyn braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, o którym mowa w art. 48 ust. 10 ustawy prawo przedsiębiorców i art. 79 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Według protokołów kontroli GKRPA z lat 2017–2020 (do 30 marca) w placówkach gdzie stwierdzono nieprawidłowości zalecono: [1] uzupełnienie, okazanie w wyznaczonym terminie w siedzibie GKRPA brakujących, a wymaganych dokumentów – wnioski zrealizowano; [2] stałe przechowywanie wymaganej dokumentacji w punkcie sprzedaży – wniosek weryfikowany w toku kolejnych kontroli, [3] umieszczenie, właściwe wyeksponowanie, tabliczki „alkohol szkodzi zdrowiu” – wnioski zrealizowano. Sprawdzeniu nie podlegało: [1] wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu (art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości); [2] wykonanie obowiązku zgłaszania organowi zezwalającemu zmian stanu faktycznego i prawnego, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany, np. zmiana tytułu prawnego do lokalu, w którym prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych; zmiana firmy przedsiębiorcy itp. (art. 18 ust. 7 pkt 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości); [3] prawidłowość (zgodność ze stanem faktycznym) składanych oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych (art. 11¹ ust. 4.); [4] prowadzenie sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez Radę Miejską (art. 18 ust. 7 pkt 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości); [6] sposób prowadzenia reklamy za pomocą ogólnodostępnego serwisu internetowego danego przedsiębiorcy (punktu sprzedaży) - art. 13¹ ust. 1, 3 i 4 alkoholowych ustawy o wychowaniu w trzeźwości; [7] stan niekaralności za popełnienie przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie (art. 18 ust. 10 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości); [8] legalność prowadzonej działalności tj. czy nie orzeczono, wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem (art. 18 ust. 10 pkt 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Przewodnicząca GKRPA poinformowała, że kontrole, o których mowa, są każdorazowo prowadzone w asyście umundurowanego funkcjonariusza Policji.

W wyniku tych kontroli nałożono dziewięć mandatów karnych w 2017 r., 11 w 2018 r. i pięć w 2019 r.

(akta kontroli str. 582-592, 922)

GMG nie występowała przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w związku z naruszeniami przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2017-2019 Prezydent Miasta dokonał jednego⁴² zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy

³⁹ W zasadach, o których mowa, nie określono wzorca protokołu kontroli niemniej stosowany w praktyce formularz odnosił się do całego zakresu sprawdzenia wskazanego w tych zasadach.

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2018 r.

⁴¹ 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.

⁴² Na dzień zakończenia niniejszej kontroli, tj. 24 czerwca 2020 r. sprawa pozostawała w toku.

o wychowaniu w trzeźwości. W toku kontroli GKRPA ujawniono fakt sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia. Zawiadomienia dokonano pismem z dnia 4 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 589)

2.5. Według protokołów kontroli GKRPA, w wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono naruszeń ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych, w tym eksponowania takich reklam w przestrzeni publicznej. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny obszaru Starego Miasta w Głogowie, tj. obszaru o największym nasyceniu sklepów oferujących napoje alkoholowe jak i lokali gastronomicznych oraz 20 punktów sprzedaży alkoholu wykazały, że w Głogowie przestrzegane są ustawowe zasady reklamowania napojów alkoholowych. Z dokumentacji poddanych oględzinom punktów sprzedaży alkoholu wynikało, że właściwe dla tych punktów zezwolenia na sprzedaż alkoholu były ważne w dniu oględzin, a stosowne opłaty zostały w niesione w pełnej wysokości i terminowo.

(akta kontroli str. 670-785, 926)

2.6. Prezydent wyjaśnił, że inne działania dotyczące ograniczenia dostępności napojów alkoholowych wynikają z celów opisanych w programie gminnym. Wszelkie akcje i przedsięwzięcia nakierowane są na edukację i profilaktykę poprzez wskazanie alternatywnych możliwości spędzania czasu z dziećmi, z rodziną. Profilaktycy i animatorzy proponują spędzanie wspólnego czasu na zabawach, grach, bez alkoholu i innych substancji uzależniających⁴³.

(akta kontroli str. 670 -785, 926)

2.7. Prezydent Miasta, nie podejmował w latach 2017 – 2020 (poza wyżej wskazanymi przypadkami), postępowań, jak też nie stwierdzał wygaśnięcia lub cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 925)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie określił pisemnych zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym nie określił 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, 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.

Przewodnicząca GKRPA wyjaśniła, że doboru jednostek do kontroli dokonywano na podstawie rozeznania członków GKRPA, co do obszarów Głogowa

⁴³ Były to różnego rodzaju festyny, zajęcia edukacyjne, spektakle, warsztaty profilaktyczne, konferencje, obozy i ferie dla dzieci itp. Ogółem w ramach realizacji celu pn. wspomaganie organizacyjno-finansowe alternatywnych form spędzania czasu wolnego przez dzieci i młodzież realizowano przeciętnie 20-tęgo rodzaju zadań rocznie. W ramach realizacji programów opiekuńczo-wychowawczych zorganizowano zajęcia edukacyjne dla dzieci, w tym odrabianie lekcji, wyrównywanie braków szkolnych. Zajęcia realizowano w, pięciu funkcjonujących na terenie Głogowa, świetlicach środowiskowych, jednej „bazie środowiskowej” i dwóch klubach środowiskowych. Prowadzono punkt konsultacyjno-terapeutyczny dla osób z problemem uzależnień oraz ich rodzin (przeciętnie udzielano 500 porad i konsultacji rocznie) punkt poradnictwa psychologicznego (przeciętnie udzielano 350 porad rocznie), pogotowie psychologiczne (przeciętnie udzielano 880 porad rocznie). W ramach gminnego programu profilaktyki prowadzono pięć grup profilaktyczno-terapeutycznych z pomocy, których korzystało przeciętnie 60 osób rocznie. W ramach realizacji celu głównego „udzielanie pomocy rodzinom...” prowadzono grupy wsparcia dla kobiet, punkt konsultacyjny dla osób doświadczających przemocy, punkt porad prawnych.

o podwyższonym ryzyku występowania związanych ze spożyciem alkoholu zjawisk niekorzystnych oraz doświadczenia tak pracowników Urzędu jak i członków GKRPA. Kontrole podejmowano również na podstawie napływających skarg mieszkańców Głogowa i innych pism informujących o potencjalnych nieprawidłowościach.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia zauważa, że sposób przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej powinien określić organ właściwy do przeprowadzenia kontroli. W ocenie NIK, brak określenia procedur wyboru podmiotów do kontroli w oparciu o analizę ryzyka, może wiązać się z potencjalnym zagrożeniem występowania zjawisk korupcyjnych.

(akta kontroli str. 614-629)

2. Przeprowadzane przez GKRPA kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzone były z pominięciem ustawowego obowiązku zawiadomienia o wszczęciu kontroli, wynikającego z art. 48 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (wcześniej z art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że uzasadnieniem takiego sposobu postępowania było, nakierowanie kontroli GKRPA na wykrywanie przestępstw i wykroczeń stypizowanych w art. 43, art. 43¹ i art. 45 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a przyjęty tryb przeprowadzania przez GKRPA kontroli bez zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli, związany jest ze zwiększonym ryzykiem, wynikającym z charakteru prowadzonej przez podmiot kontrolowany działalności gospodarczej.

NIK wskazuje, że przesłanką podjęcia kontroli w trybie bez uprzedniego zawiadomienia byłoby dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, szczególnie przeciw przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W protokołach kontroli brak było uzasadnienia jej kontroli w trybie bez zawiadomienia, a zgromadzona dokumentacja, np. złożone w Urzędzie skargi obywateli czy zawiadomienia innych organów itp. nie wskazywała na konieczność podjęcia działań kontrolnych w tym szczególnym trybie.

(akta kontroli str. 920, 921)

3. Zespoły kontrolne GKRPA prowadząc kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaży napojów alkoholowych nie weryfikowały zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, co było działaniem nierzetelnym.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zespoły kontrolne GKRPA dokonywały w trakcie kontroli sprawdzenia, czy zachodzą przesłanki do cofnięcia zezwolenia, w związku z nieprzestrzeganiem określonych zasad. GKRPA nie sprawdzała zgodności ze stanem faktycznym składanych oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 920 -922)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. Zapewnił kontrolę przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust.8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, niemniej nie określił zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia

prawa przez przedsiębiorców. NIK pozytywnie ocenia skalę i zakres prowadzonych kontroli, wskazuje jednak na nie w pełni rzetelne działania związane z realizowanymi czynnościami kontrolnymi. Dotyczyły one nieudokumentowania wystąpienia przesłanek uzasadniających niedokonanie powiadomienia przedsiębiorców o wszczęciu kontroli, jak również nieweryfikowania w jej trakcie oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych.

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 | <ol style="list-style-type: none">1. Uwzględnianie w projektach uchwał Rady Miejskiej opracowywanych na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości postanowień świadczących o realizacji przez Gminę obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych (dostępności alkoholu).2. Określenie zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, służącej typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.3. Rzetelne dokumentowanie w protokołach kontroli GKRPA przesłanek uzasadniających podjęcie kontroli bez powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze jej wszczęcia.4. Weryfikowanie zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży 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
Ryszard Puchała
Główny specjalista kontroli państwowej

/.../

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

/.../

