



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.02.2020

**Pan  
Zbigniew Sienkiewicz  
Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogowie**

**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 – Rada Miejska w Głogowie, Rynek 10, 67-200 Głogów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Sienkiewicz Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogowie od 9 czerwca 2020 r. Poprzednio funkcję przewodniczącego sprawował Leszek Drankiewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2020 – do zakończenia kontroli 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 <sup>1</sup>
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. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Rada Miejska w Głogowie co do zasady prawidłowo wykonywała zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie miasta. Corocznie podejmowano uchwały w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Podjęto także uchwałę ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów.

Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że w ww. uchwałach nie uwzględniono w wystarczającym stopniu postanowień świadczących o realizacji ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności<sup>3</sup>. W uzasadnieniach 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.

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

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### Opis stanu faktycznego

### Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Na lata 2017-2020 Rada Miejska w Głogowie rokrocznie podejmowała<sup>5</sup> uchwały w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Programów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii<sup>6</sup>. Programy te każdorazowo były pozytywnie ocenione przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>7</sup>. Uchwały w sprawie gminnych programów na lata 2017-2020 zostały podjęte przez Radę Miejską zgodnie z treścią projektów zgłoszonych przez Prezydenta Miasta.

Podstawą opracowania gminnych programów były m.in. wykonywane na zlecenie GMG diagnozy<sup>8</sup> pn. „Problemy i potrzeby profilaktyczno-korekcyjne pod kątem uzależnień”<sup>9</sup>. Dane dotyczące problemów alkoholowych obejmowały analizę wieku

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

<sup>3</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>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Dalej: gminny program.

<sup>7</sup> Dalej: MKRPA.

<sup>8</sup> Wykonanie diagnozy zostało zlecone Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Głogowie (dalej: PWSZ), Pracownia Badań Regionalnych przez MCWR.

<sup>9</sup> 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).

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. Dane opracowano odrębnie dla młodzieży i dorosłych mieszkańców Głogowa.

(akta kontroli str. 14-17)

Diagnoza problemów uzależnień w mieście była częścią każdego z gminnych programów. 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 gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych 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 statystyczne<sup>10</sup>.

Ponadto do opracowania gminnych programów skorzystano z informacji pozyskanych od lokalnych podmiotów współpracujących w realizacji zadań gminnego programu profilaktyki jak: MKRPA, Poradnia leczenia uzależnień w Głogowskim Szpitalu Powiatowym, Punkt Konsultacyjno-Informacyjny Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>11</sup>, Komenda Powiatowa Policji<sup>12</sup>, Miejski

<sup>10</sup> 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 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.

<sup>11</sup> Dalej: Punkt Konsultacyjny.

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. 14-18)

1.2. W gminnych programach odniesiono się każdorazowo do zadań gminy, wynikających bezpośrednio z art. 4<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które stanowią jednocześnie element strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Głogowie. Za cel strategiczny gminnych programów przyjęto „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”<sup>13</sup>. 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 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

---

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

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492).

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.

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.<sup>14</sup> 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. 4<sup>1</sup> 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. 19-114)

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:

- 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 alkoholowych<sup>15</sup>. 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Zmieniona uchwałą nr XIX/172/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r.

W związku z wejściem w życie w dniu 9 marca 2018 r. nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości Rada Miejska w Głogowie podjęła:

- uchwałę Nr LI/508/18 z dnia 18 czerwca 2018 r. 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. 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.
- uchwałę Nr LI/509/18 z dnia 18 czerwca 2018 r. 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. Uchwała weszła w życie w dniu 13 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 19-27)

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 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.

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że kwestia ustalenia dla terenu Głogowa ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie była w latach 2018-2020 przedmiotem przedłożenia jakiegokolwiek podmiotu, któremu przyznano inicjatywę uchwałodawczą, w tym Przewodniczącego Rady.

(akta kontroli str. 19-114)

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 uchwał z dnia 18 czerwca 2018 r.: [1] w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie GMG<sup>16</sup> oraz [2] w sprawie zasad usytuowania na terenie GMG miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych<sup>17</sup> nie wskazano okoliczności faktycznych, konkretnych motywów podjęcia aktu prawa miejscowego. W żaden sposób nie uzasadniono proponowanych wysokości limitów zezwoleń jak i rozwiązań w zakresie usytuowania punktów sprzedaży. Zaznaczono, że proponowane rozwiązania są zgodne z gminnym programem profilaktyki nie wskazując jednakże obszarów tej zgodności. Uzasadnienia przyjętych rozwiązań sprowadzały się do stwierdzenia konieczności przeprowadzenia nowelizacji w związku ze zmianą prawa krajowego w przedmiotowym zakresie. Uchwały zostały podjęte przez Radę Miejską zgodnie z treścią projektów zgłoszonych przez Prezydenta Miasta.

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

(akta kontroli str. 19-114)

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. 19-114)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W uchwałach Rady Miejskiej w Głogowie 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.

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił, że w ww. programach, w sposób wystarczający do zajęcia stanowiska, dokładnie została przedstawiona diagnoza problemów uzależnień w mieście Głogów. Sprecyzowano cele działalności profilaktycznej i zadania do wykonania oraz zasoby finansowe na realizację tych działań. Radni doskonale orientują się w specyfice miasta, jeżeli chodzi

<sup>16</sup> Nr LI/508/18.

<sup>17</sup> Nr LI/509/18.



o dostępność do alkoholu, czy jest ona zbyt duża, czy ludzie skarżą się na uciążliwość związane z funkcjonowaniem danych punktów czy szkody wywoływane nadmiernym pićm alkoholu, w związku z rolą, jaką pełnią. Projekty uchwał w były także opiniowane przez właściwe komisje Rady. Według członków komisji przedstawiony przez Prezydenta Miasta materiał nie wymagał dodatkowych wyjaśnień i został zaopiniowany pozytywnie.

NIK wskazuje, że niezależnie od trybu prac nad projektami uchwał, to rada jest organem stanowiącym gminy, który decyduje o ostatecznym kształcie przyjmowanych regulacji, a podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (m.in. poprzez ograniczanie dostępności napojów alkoholowych) jest ustawowym obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 1 ust.1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1). Wprowadzenie każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań. Jest to ważne dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, a powody za tym przemawiające powinny być rzetelnie umotywowane, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 11-13, 19-114)

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na potrzebę zapewnienia w toku prac Rady Miejskiej w Głogowie mechanizmów pozwalających na skuteczną i prawidłową realizację obowiązków Gminy w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

Wniosek Poinformowanie radnych Rady Miejskiej w Głogowie o ujawnionej w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczącej:

- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania 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.

<sup>18</sup> Zobacz: R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 77-78.

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 uwagi 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

/.../