



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.03.2020

**Pan  
Piotr Roman  
Prezydent Miasta Bolesławiec**

**Urząd Miasta Bolesławiec  
Rynek 41-Ratusz  
59-700 Bolesławiec**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bolesławiec, Rynek 41-Ratusz, 59-700 Bolesławiec <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Roman, Prezydent Miasta Bolesławiec od dnia 19 listopada 2002 r. <sup>2</sup>
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 3 lipca), 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	Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/77/2020 z 13 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-11)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub Urząd Miasta.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta.

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

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

### OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta Bolesławiec co do zasady prawidłowo wykonywał zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie miasta. Wywiązywał się z obowiązku corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Miasta Bolesławiec projektów uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W 2018 r. przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a następnie w 2019 r. projekt zmiany tej uchwały. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że określając w projektach uchwał maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności<sup>5</sup>. Projekty tych uchwał w rzeczywistości sankcjonowały stan istniejący oraz uwzględniały rezerwę na nowe wnioski o wydanie zezwolenia. Przygotowania tych uchwał nie poprzedziła analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie miasta, a przesłanki i argumenty uzasadniające ich wprowadzenie nie znajdowały odzwierciedlenia w obowiązujących programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Prezydent Miasta 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 przedsiębiorców, sprzedawców i osób podających napoje alkoholowe. Niemniej, Prezydent Miasta nie ustalił pisemnych zasad doboru podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym nie określił sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli. Ponadto kontrole prowadzone w latach 2017-2018, nie były od 2019 roku kontynuowane. W Urzędzie nie wdrożono również rozwiązań, które pozwoliłyby Miastu wywiązać się z obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zakazu i stosowania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych<sup>6</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Prezydent Miasta rokrocznie przygotowywał na lata 2017-2020 i przedkładał Radzie Miasta projekty uchwał w sprawie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Programów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii<sup>8</sup>. Programy te każdorazowo zostały pozytywnie ocenione przez Miejską Komisję

<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> Zobacz: art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>7</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.

<sup>8</sup> Dalej: Miejski Program.

Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>9</sup>. Uchwały w sprawie Miejskich Programów zostały podjęte<sup>10</sup> przez Radę Miasta zgodnie z treścią zgłoszonych projektów.

Częścią każdego z Miejskich Programów była diagnoza problemów związanych z nadużywaniem alkoholu, odnosząca się m.in. do wielkości spożycia napojów alkoholowych w Polsce (w żadnej z diagnoz nie odnoszono się do wielkości spożycia alkoholu na terenie miasta Bolesławiec); dostępności ekonomicznej alkoholu (wskazywano na stabilizację cen napojów alkoholowych od 2014 roku); dostępności fizycznej alkoholu (jako wskaźnik umożliwiający monitorowanie przyjęto liczbę punktów sprzedaży, liczbę wydanych zezwoleń oraz liczbę decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia). W diagnozie przywołano przyjęte przez Radę Miasta uchwały określające limity punktów sprzedaży napojów alkoholowych lub zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wskazano najważniejsze problemy społeczne będące skutkiem spożywania alkoholu oraz działania podejmowane przez Miejską Komisję.

Do opracowania diagnozy wykorzystywano dane o liczbie: osób korzystających z pomocy opieki społecznej w związku z używaniem alkoholu; odnotowanych przypadków naruszeń zasad sprzedaży napojów alkoholowych; odnotowanych przypadków naruszeń porządku publicznego, związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych; osób skierowanych do izb wytrzeźwień; uruchomionych procedur Niebieskiej Karty. Wykorzystywano też dane o: rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży; liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na jego sprzedaż; liczbie cofniętych zezwoleń; liczbie i wynikach kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W żadnym z Miejskich Programów wyniki przeprowadzonej diagnozy nie wskazują poziomu potrzeb w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w mieście. Dane o sytuacji w mieście nie zostały powiązane 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, jak też oceny problemów czy mają charakter nasilający czy słabnący.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że oprócz analizy funkcjonowania rynku napojów alkoholowych w oparciu o obowiązujące uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w mieście Bolesławiec, nie przeprowadzono dodatkowych analiz, diagnoz oraz oceny potrzeb w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych w latach 2017-2020.

(akta kontroli str. 12-294, 394-396)

Problem alkoholizmu został uwzględniony w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2016-2025<sup>11</sup>. W analizie SWOT, stanowiącej część przedmiotowej Strategii, jako jedno z dziewięciu zagrożeń wskazano narastający problem uzależnień. W żadnym z obszarów Strategii nie zdefiniowano jednak potrzeby, jak też narzędzi ograniczania dostępności napojów alkoholowych w mieście.

(akta kontroli str. 519-567)

<sup>9</sup> Dalej: Miejska Komisja.

<sup>10</sup> Na 2020 rok - uchwała nr XIV/164/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r.; na 2019 rok - uchwała nr IV/42/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r.; na 2018 rok - uchwała nr XLII/429/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r.; na 2017 rok - uchwała nr XXXI/321/2016 z dnia 21 grudnia 2016 r.

<sup>11</sup> Przyjętej uchwałą nr XIX/250/2016 Rady Miasta Bolesławiec w dniu 23 marca 2016 r.

Pozyskane<sup>12</sup> w toku kontroli NIK informacje ze Straży Miejskiej wskazują na spadek w latach 2015-2019 liczby interwencji strażników miejskich, związanych ze spożywaniem alkoholu w miejscach publicznych<sup>13</sup>. Zmniejszyła się również liczba osób w stanie nietrzeźwości doprowadzonych przez strażników miejskich do miejsca zamieszkania lub jednostki policji. Wynosiła 51 osób w 2015 r., 50 osób w 2016 r., 36 osób w 2017 r., 14 osób w 2018 r. 19 w 2019 r. i siedem osób w I kwartale 2020 r. Według informacji pozyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Bolesławcu, zmniejszyła się z 1425 w 2015 r. do 227 w 2019 r. liczba mandatów w związku z wykroczeniem przeciwko przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości, natomiast liczba pouczeń wzrosła z 19 do 53<sup>14</sup>. W I kwartale 2020 r. nałożono 47 mandatów, a wobec pięciu osób zastosowano pouczenie. Liczba zatrzymanych po spożyciu alkoholu spadła ze 103 do 46, natomiast będących w stanie po spożyciu alkoholu z 28 do 12. Wzrosła natomiast: z pięciu w 2016 r.<sup>15</sup> do 350 w 2019 r. liczba interwencji wobec osób nietrzeźwych (w I kwartale 2020 r. wyniosła 82); z czterech w 2016 r. do 14 w 2019 r. liczba interwencji wobec nietrzeźwych w miejscu pracy (w I kwartale 2020 r. odnotowano jedno zgłoszenie); ze 153 w 2017 r.<sup>16</sup> do 888 w 2019 r. liczba interwencji „zakłócanie porządku publicznego/spoczynku nocnego” (w I kwartale 2020 r. wyniosła 200).

(akta kontroli str. 826-830)

1.2. W uzasadnieniu projektów uchwał w sprawie Miejskich Programów opracowanych na lata 2017-2020, każdorazowo wskazano, że zostały w nich ujęte zadania nałożone na samorząd gminny przez art. 4<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Realizacja tych zadań w ramach Miejskiego Programu uwzględnia, jak wskazano, cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone<sup>17</sup> przez Radę Ministrów w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (cel 2: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i zachowaniami ryzykownymi)<sup>18</sup>. Wśród zadań Miejskich Programów wskazywano 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. Zadanie to miało być wykonywane poprzez opiniowanie<sup>19</sup> przez Miejską Komisję wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzenie szkoleń<sup>20</sup> w miejscach sprzedaży napojów alkoholowych, inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń. W zadaniach Miejskich Programów ujęto także: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu; udzielanie rodzinom, w których

<sup>12</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>13</sup> W 2015 r. odnotowano 570 interwencji, w 2016 r. – 481 interwencji, w 2017 r. – 285 interwencji, w 2018 r. – 187 interwencji, w 2019 r. – 176 interwencji, w I kwartale 2020 r. – 38 interwencji.

<sup>14</sup> Wynosiła 19 w 2015 r., 3 w 2016 r., 7 w 2017 r., 109 w 2018 r., 53 w 2019 r.

<sup>15</sup> Brak danych za 2015 r.

<sup>16</sup> Brak danych za 2015 r. i 2016 r.

<sup>17</sup> Zadania zmniejszenia dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu oraz zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa w zakresie m.in. dystrybucji, reklamy, promocji i spożywania napojów alkoholowych zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego w dziale VI, pkt 3, ppkt 3.1.3 (zadania regulacyjne i obowiązek zapewnienia skutecznego egzekwowania przepisów) Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

<sup>19</sup> Pod kątem zgodności z uchwałami Rady Miasta Bolesławiec dotyczącymi limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

<sup>20</sup> Mających na celu przestrzeganie przez sprzedawców warunków sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz znaczne ograniczenie dostępności napojów alkoholowych dla osób poniżej 18 roku życia.

występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej<sup>21</sup>; wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych, narkotykowych; wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji, a także działań na rzecz reintegracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków.

Ograniczenie dostępności spożycia napojów alkoholowych nie zostało ujęte w celach operacyjnych, jak też nie stanowiło odrębnego zadania lub części innego zadania w żadnym rocznym Miejskim Programie. W programach tych nie odniesiono się m.in. do potrzeby ograniczania dostępności alkoholu, w tym zmniejszenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych lub zmiany zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych; a od 9 marca 2018 r. także do ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22.00 a 6.00 w punktach handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) oraz do wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

W Miejskich Programach na 2017 rok i 2018 rok nie określono potrzeb miasta w zakresie liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, adekwatnie dostosowanych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, co było wymagane w świetle art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W Miejskich Programach na 2019 rok i 2020 rok nie odniesiono się natomiast do kwestii zmniejszania dostępności alkoholu, w tym np. poprzez sformułowanie celu, wskazanie działań i zadań lub wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań. Nie odniesiono się też do efektów osiągniętych przez miasto w latach poprzednich, które mogłyby wskazywać obszary do zmiany lub kontynuacji podjętych działań. Tym samym, niemożliwa była realizacja postanowień art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w stanie prawnym obowiązującym od dnia 9 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 12-294)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych<sup>22</sup> przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) na terenie miasta Bolesławiec obowiązywała uchwała<sup>23</sup> Rady Miejskiej z dnia 20 sierpnia 2001 r. ustalająca liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (85 punktów), jak i w miejscu sprzedaży (50 punktów), zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5% alkoholu

<sup>21</sup> W zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

<sup>22</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>23</sup> Obwieszczenie Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały XLI/327/01 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5% alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 200).

podczas imprez na otwartym powietrzu<sup>24</sup>. Według przyjętych zasad, usytuowanie miejsc sprzedaży na terenie miasta nie było dopuszczone na terenie targowisk, basenów i kąpielisk (z wyłączeniem punktów zlokalizowanych w budynkach usytuowanych na ich terenie, z których nie ma bezpośredniego wyjścia na teren basenu lub kąpieliska) oraz barów mlecznych. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie mógł być też usytuowany w odległości<sup>25</sup> mniejszej niż 70 m od szkół, przedszkoli, domów dziecka i innych placówek oświatowo-wychowawczych. Podczas imprez na otwartym powietrzu, sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, mogło odbywać się wyłącznie w miejscach określonych w tej uchwale.

(akta kontroli str. 295-315)

W związku z wejściem w życie w dniu 9 marca 2018 r. znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Prezydent Miasta przygotował i przedłożył Radzie Miasta Bolesławiec w dniu 10 sierpnia 2018 r. projekt uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Bolesławiec. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta została w projekcie uchwały określona na 355, i tak: zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 85, a w miejscu sprzedaży - 50; zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu (za wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 75, a w miejscu sprzedaży - 35; zawierających powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - 75, a w miejscu sprzedaży - 35. Maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła 235, natomiast w miejscu sprzedaży - 120 zezwoleń. Według przyjętych zasad, miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych miały być usytuowane w odległości większej niż 70 m od szkół, przedszkoli, domów dziecka i innych placówek oświatowo-wychowawczych.

Rada Miasta Bolesławiec podjęła przedmiotową uchwałę<sup>26</sup> w dniu 29 sierpnia 2018 r. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 4 września 2018 r., natomiast weszła w życie od dnia 19 września 2018 r., tj. dziesięć dni po terminie wskazanym 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<sup>27</sup>. Według wykazu zezwoleń wydanych od dnia 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r., w okresie 10 - 18 września 2018 r. nie zostało wydane żadne zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

W dniu 9 grudnia 2019 r. Prezydent Miasta przedłożył Radzie Miasta projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały z dnia 29 sierpnia 2018 r. określającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W projekcie wprowadzono zwiększenie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży ze 120 zezwoleń do 165 (o 37,5%), po 15 w każdym rodzaju alkoholu. Rada Miasta Bolesławiec

<sup>24</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>25</sup> Odległość liczona po najkrótszym ciągu komunikacyjnym mierzonym od wyjścia z punktu sprzedaży napojów alkoholowych do wejścia do tych obiektów.

<sup>26</sup> Uchwała nr LII/521/2018 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Bolesławiec (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4194).

<sup>27</sup> Dz. U z 2018 r., poz. 310.

podjęła przedmiotową uchwałę<sup>28</sup> w dniu 18 grudnia 2019 r., w dniu 23 grudnia 2019 r. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, od dnia 7 stycznia 2020 r. weszła w życie.

W procesie prac Rady Miasta nad ww. uchwałami nie wprowadzono zmian do projektów zgłoszonych przez Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 337-348; 349-358; 589-604; 618-633)

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 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 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), jak też odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że z możliwości ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych na terenie miasta nie skorzystano, gdyż ograniczenia takiego nie wprowadzono w gminie wiejskiej Bolesławiec, otaczającej miasto Bolesławiec. Na terenie gminy, tuż przy granicach miasta umiejscowione są stacje paliw, sprzedające alkohol całodobowo. Wprowadzenie tego ograniczenia w tych warunkach nie miało sensu.

(akta kontroli str. 295-358; 391-393; 690-692)

W czasie stanu epidemicznego w 2020 roku nie podejmowano, jak wskazał Sekretarz Miasta, dodatkowych działań ograniczających dostępność napojów alkoholowych. Ograniczenia takie zostały nałożone w ogólnie obowiązujących przepisach.

(akta kontroli str. 835-844)

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 Miejskich Programów na lata 2017-2020 nie określono potrzeb ograniczania na terenie miasta Bolesławiec dostępności alkoholu, w tym w sposób, który pozwalałby na ustalenie adekwatnie do tych potrzeb liczby punktów sprzedaży/ zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Tym samym, Miejski Program opracowany na 2018 rok (uchwalony w dniu 20 grudnia 2017 r.) nie mógł znaleźć zastosowania przy ustalaniu w 2018 roku maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Projekt programu obejmował dane aktualne na dzień 31 grudnia 2016 r., przy czym nie wskazywał stopnia wykorzystania limitu

<sup>28</sup> Uchwała nr XIV/165/2019 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 18 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 7701).



zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też tendencji wzrostowych lub spadkowych niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu na terenie miasta.

Zgłaszane przez Prezydenta Miasta w 2018 r. i w 2019 r. projekty uchwał ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych sankcjonowały stan istniejący oraz uwzględniały rezerwę na nowe wnioski o wydanie zezwolenia. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta pozostawiono bez zmian w stosunku do dotychczas obowiązujących uregulowań. Zgodnie z uzasadnieniem projektu uchwały podjętej w dniu 29 sierpnia 2018 r., ustalając maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż wszystkich rodzajów napojów alkoholowych wzięto pod uwagę liczbę faktycznie wydanych zezwoleń w ostatnim okresie oraz niewielką rezerwę na rozwój infrastruktury handlowej i gastronomicznej w mieście. Według uzasadnienia projektu uchwały podjętej w dniu 18 grudnia 2019 r., ustalając zmianę (zwiększenie) maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, wzięto pod uwagę wykorzystanie obowiązujących limitów<sup>29</sup> oraz rozwój infrastruktury gastronomicznej miasta.

Ustalenia dla miasta maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie poprzedzono analizą związku pomiędzy liczbą obowiązujących punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasadami usytuowania miejsc ich sprzedaży, a skalą niekorzystnych na terenie miasta zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. dla 117 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wydanych było 314 zezwoleń, w tym 215 dotyczyło spożycia poza miejscem sprzedaży i 99 w miejscu sprzedaży. Na dzień 30 czerwca 2018 r. dla 116 punktów wydanych było 298 zezwoleń, w tym 203 zezwolenia dotyczyły spożycia poza miejscem sprzedaży i 95 w miejscu sprzedaży. W projekcie uchwały przyjęto limit 355 zezwoleń ogółem (o 19% więcej od wydanych zezwoleń<sup>30</sup>), w tym 235 zezwolenia dotyczyły spożycia poza miejscem sprzedaży i 120 w miejscu sprzedaży. Przyjęte zgodnie z tym projektem limity zwiększono w 2019 r. do 400 zezwoleń ogółem (o kolejne 12% w odniesieniu do limitów ustalonych w 2018 r.). Według stanu na dzień 31 marca 2020 r. liczba punktów sprzedaży wzrosła do 121, a wydanych zezwoleń do 303, w tym 196 zezwolenia dotyczyły spożycia poza miejscem sprzedaży i 107 w miejscu sprzedaży.

Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że ze względu na dynamiczny rozwój infrastruktury gastronomicznej w mieście, pod koniec 2019 r. wystąpiono do Rady Miasta z projektem zwiększenia limitów dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Biorąc pod uwagę, że udział wartości sprzedaży napojów alkoholowych w tej sferze, stanowi w ostatnich latach jedynie 9% wartości sprzedaży alkoholu ogółem w mieście, posunięcie to było realizacją ustawowych zadań gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Miało to spowodować zmianę struktury spożywania napojów alkoholowych oraz zmianę obyczajów w zakresie ich spożywania.

(akta kontroli str. 339-348; 351-358; 588; 605; 690-692)

1.6. W latach 2017-2020 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Wojewodę Dolnośląskiego, jako organu nadzoru, nieważności uchwał rady miasta w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów

<sup>29</sup> Pozostała możliwość wydania trzech zezwoleń dla napojów o zawartości alkoholu do 4,5% oraz na piwo, dwóch powyżej 4,5% do 18% (w wyjątkiem piwa) oraz siedmiu powyżej 18%.

<sup>30</sup> Niż liczba wydanych na dzień 30 czerwca 2018 r.

alkoholowych oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży. Na uchwały te nie wniesiono też skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 391-393)

1.7. W okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2020 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 215 wniosków<sup>31</sup> o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wydano 206 zezwoleń<sup>32</sup>. Według stanu na dzień 31 marca 2020 r. żaden wniosek nie został pozostawiony bez rozpatrzenia. Trzy były w trakcie rozpatrywania, a sześć zostało wycofanych przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 588)

1.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odmowy udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu wyczerpania ustalonego dla miasta 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 Miasta.

(akta kontroli str. 669-670)

1.9. W latach 2015-2019<sup>33</sup> liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 330 do 303<sup>34</sup> i ze 127 do 120<sup>35</sup>. Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywały 303 zezwolenia dla 121 punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia) wzrosła ze 103 do 112 (punktów sprzedaży z 44 do 50). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało 107 takich zezwoleń dla 48 punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (detal) zmniejszyła się z 227 do 191 (punktów z 83 do 70). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało 196 takich zezwoleń dla 73 punktów sprzedaży.

Na koniec 2019 r. liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych była wyższa o cztery w odniesieniu do stanu na koniec 2018 r., w tym wyższa o pięć w przypadku których spożycie mogło nastąpić w miejscu sprzedaży i niższa o jeden w przypadku którego spożycie mogło nastąpić poza miejscem sprzedaży.

(akta kontroli str. 588; 605)

W latach 2015-2019 na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przypadało od 302 do 311<sup>36</sup> mieszkańców<sup>37</sup>, w tym od 746 do 965 z napojami alkoholowymi do spożycia w miejscu sprzedaży oraz od 462 do 533 z napojami alkoholowymi do spożycia poza miejscem sprzedaży. Według stanu na dzień 31 marca 2020 r. na jeden punkt sprzedaży przypadało 308 mieszkańców (775 na jeden lokal gastronomiczny i 510 na jeden sklep).

(akta kontroli str. 666-667)

Ustalona przez Radę Miasta maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zwiększyła się z 355 w 2018 r. i 2019 r. do 400 w 2020 r. Na dzień 31 grudnia 2018 r. limit wykorzystano w 83% (296 wydanych zezwoleniach), na

<sup>31</sup> 55 w 2017 r., 59 w 2018 r., 87 w 2019 r., 14 do dnia 31 marca 2020 r.

<sup>32</sup> 47 w 2017 r., 61 w 2018 r., 87 w 2019 r., 11 do dnia 31 marca 2020 r.

<sup>33</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia.

<sup>34</sup> Obowiązywało 330 zezwoleń na koniec 2015 r., 326 na koniec 2016 r., 314 na koniec 2017 r., 296 na koniec 2018 r. i 303 na koniec 2019 r.

<sup>35</sup> Było 127 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 124 na koniec 2016 r., 117 na koniec 2017 r., 116 na koniec 2018 r., 120 na koniec 2019 r.

<sup>36</sup> Na koniec: 2015 r. - 302, 2016 r. - 306, 2017 r. - 322, 2018 r. - 323, 2019 r. - 311, a na koniec marca 2020 r. - 308.

<sup>37</sup> Stale i czasowo zameldowanych w mieście Bolesławiec.

31 grudnia 2019 r. w 85% (303 wydane zezwolenia) i na dzień 31 marca 2020 r. w 77% (303 wydane zezwolenia).

(akta kontroli str. 669-670)

Wartość sprzedanych napojów alkoholowych wzrosła z 46,9 mln zł w 2015 r. do 58,8 mln zł w 2019 r.<sup>38</sup>, w tym z 42,4 mln zł w 2015 r. do 53,6 mln zł w 2019 r. w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży<sup>39</sup> oraz z 4,5 mln zł w 2015 r. do 5,2 mln zł w 2019 r. w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży<sup>40</sup>. W poszczególnych rodzajach napojów alkoholowych, zmniejszenie z 2,7 mln zł w 2015 r. do 2,6 mln zł w 2019 r. wartości sprzedaży odnotowano dla napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa w punktach sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. W pozostałych rodzajach napojów alkoholowych nastąpił wzrost wartości sprzedaży. Sprzedaż alkoholi na stacjach paliw stanowiła od 5,14% do 8,37 % napojów zawierających do 4,5% alkoholu, od 0,90% do 1,63% zawierających powyżej 4,5% alkoholu do 18% alkoholu i od 3,48% do 5,92% zawierających powyżej 18% alkoholu w odniesieniu do wartości sprzedaży ogółem w detalu.

(akta kontroli str. 671-676)

Na terenie miasta nie wprowadzono ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu, o czym szerzej w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 295-358)

W latach 2017-2020 (I kwartał) na terenie miasta:

- zmniejszyła się liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych (z 322 do 308),
- zwiększyła się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych (ze 117 na koniec 2017 r. do 121 na koniec marca 2020 r.<sup>41</sup>);
- zwiększyła się różnica między maksymalną liczbą zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a liczbą obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń, co wynikało ze zwiększenia od 2020 roku limitu maksymalnej liczby zezwoleń (niewykorzystany limit wynosił 59 zezwoleń na koniec 2017 r., 52 na koniec 2018 r. i 97 na dzień 31 marca 2020 r.).

(akta kontroli str. 588; 605; 666-667)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przedkładane przez Prezydenta Miasta 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. Tymczasem, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu

<sup>38</sup> Wynosiła 46.870.592,68 zł w 2015 r., 48.732.138,95 zł w 2016 r., 53.853.364,06 zł w 2017 r., 55.619.150,77 zł w 2018 r. i 58.816.210,20 zł w 2019 r.

<sup>39</sup> Wynosiła 42.381.321,56 zł w 2015 r., 44.173.352,30 zł w 2016 r., 49.263.312,48 zł w 2017 r., 50.587.381,26 zł w 2018 r. i 53.593.444,09 zł w 2019 r.

<sup>40</sup> Wynosiła 4.489.271,12 zł w 2015 r., 4.558.786,65 zł w 2016 r., 4.590.051,58 zł w 2017 r., 5.031.769,51 zł w 2018 r. i 5.222.766,11 zł w 2019 r.

<sup>41</sup> Na koniec 2018 r. wynosiła 116.

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).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że obowiązujące przepisy prawa nie ustalają zawartości programu. Przyczyną braku uwzględnienia w przedmiotowych programach obowiązku ograniczania dostępności napojów alkoholowych jest brak zgłoszeń o negatywnych zjawiskach w środowisku miejskim od lokalnych podmiotów zajmujących się problematyką uzależnień (przy utrzymującej się od 2005 r. do września 2018 r. stałej liczbie limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych). Ocena potrzeb w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych nie była prowadzona ze względu na brak znaczącego wzrostu liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, które mogłyby się przyczynić do negatywnych zjawisk społecznych. Działania podejmowane w ramach rozwiązywania problemów uzależnień, a zamieszczone w Miejskim Programie uwzględniają wnioski Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bolesławcu oraz potrzeby zgłaszane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bolesławcu. Uwzględniają także wyniki ankiet, przeprowadzonych co roku w szkołach, a dotyczących zagrożeń wynikających z używania środków psychoaktywnych przez dzieci i młodzież.

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) 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. 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>42</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. 12-36; 81-111; 161-192; 243-268; 682-689)

2. Prezydent Miasta, przygotowując projekty uchwał ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, 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

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

uchwały argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

Według uzasadnienia uchwały, maksymalna liczba zezwoleń została określona w oparciu o liczbę faktycznie wydanych zezwoleń w tym zakresie, powiększoną o rezerwę na rozwój infrastruktury handlowej i gastronomicznej w mieście. Podobnie, bez analizy i oceny potrzeb w ww. zakresie, gdyż w oparciu o wykorzystane limity, ustalono zwiększenie maksymalnej liczby zezwoleń w projekcie uchwały<sup>43</sup> zgłoszonym w dniu 3 grudnia 2019 r. W zgłoszonych projektach, 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 występowania na terenie miasta.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że ustalając maksymalną liczbę zezwoleń przeanalizowano faktyczne wykorzystanie dotychczasowych limitów i ustalono limit na poziomie 355 zezwoleń, w tym 235 dla detalu i 120 dla gastronomii. Uwzględniono niewielką rezerwę na rozwój infrastruktury handlowej i gastronomicznej w mieście, co miało m.in. zapobiegać możliwości korupcji i wystąpienia nadużyć przy wydawaniu zezwoleń. Jednocześnie wyjaśniła, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma wskazań w jaki sposób i z wykorzystaniem jakich danych taką analizę należy przeprowadzić. Każda gmina może jej dokonać w sposób dowolny i odmienny, m.in. w oparciu o poprzednio funkcjonujące ograniczenia. Wprowadzenie takich zmian w ciągu trwania roku stwarza szereg problemów. Przyczyną wystąpienia pod koniec 2019 r. z projektem zwiększenia limitów dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia) był dynamiczny rozwój infrastruktury gastronomicznej. Biorąc pod uwagę, że udział wartości sprzedaży napojów alkoholowych w tej sferze stanowi w ostatnich latach jedynie 9 % wartości sprzedaży alkoholu ogółem w mieście, posunięcie to będzie realizacją ustawowych zadań gminy (art.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), czyli zmiany struktury ich spożywania oraz spowoduje zmianę obyczajów w zakresie spożywania tych napojów. W chwili obecnej nie można dostarczyć na to konkretnych dowodów, gdyż proces ten zahamowała pandemia.

NIK zauważa, że regulacje przyjęte w projektach ww. uchwał 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. Tymczasem na dzień 31 grudnia 2018 r. limit wykorzystano w 83% (296 wydanych zezwoleniach), na 31 grudnia 2019 r. w 85% (303 wydane zezwolenia) i na dzień 31 marca 2020 r. w 77% (303 wydane zezwolenia). Powyższe, w ocenie NIK, wskazuje na nie w pełni rzetelne przygotowanie 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.

---

<sup>43</sup> Podjętej przez Radę Miasta w dniu 18 grudnia 2019 r. (nr XIV/165/2019).

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>44</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>45</sup>.

(akta kontroli str. 337-357; 682-689)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Bolesławiec wywiązywał się z obowiązku corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Miasta Bolesławiec projektów uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W 2018 r. przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a następnie w 2019 r. projekt zmiany tej uchwały. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że określając w projektach uchwał maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania, nie uwzględniono w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności. Projekty tych uchwał w rzeczywistości sankcjonowały stan istniejący oraz uwzględniały rezerwę na nowe wnioski o wydanie zezwolenia. Przygotowania tych uchwał nie poprzedziła analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie miasta, a przesłanki i argumenty uzasadniające ich wprowadzenie nie znajdowały odzwierciedlenia w obowiązujących programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2017-2018 zostało przeprowadzonych 75 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W 2019 r. oraz w I kwartale 2020 r. kontrola taka nie była planowana, jak też nie została przeprowadzona. Upoważnieni przez Prezydenta Miasta, członkowie Miejskiej Komisji przeprowadzili 41 takich kontroli w 2017 r. (35% punktów sprzedaży) i 30 w 2018 r. (26% punktów sprzedaży). Dodatkowo w 2017 r. cztery kontrole (3% punktów sprzedaży) zostały przeprowadzone przez pracowników Referatu Centrum Wspierania Przedsiębiorczości w Urzędzie. Przeprowadzenie kontroli odbywało się bez udziału Policji i Straży Miejskiej. Dla Straży Miejskiej upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie były wydawane, gdyż, jak wskazała Zastępca Prezydenta Miasta, nie było takiej potrzeby. Straż Miejska również nie występowała z wnioskiem o wydanie takich upoważnień.

(akta kontroli str. 364-387; 404-450; 458-461; 679-689; 713; 727; 749)

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

<sup>44</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>45</sup> Zobacz: R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 77-78.

naruszenia prawa przez przedsiębiorców. Typowanie podmiotów do kontroli odbywało się, jak wskazał Prezydent Miasta, na podstawie wykazu przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – przedstawionego Miejskiej Komisji przez Referat Centrum Wspierania Przedsiębiorczości w Urzędzie. Wykaz ten obejmował punkty sprzedaży napojów alkoholowych, które nie były w ostatnich 2-3 latach kontrolowane, placówki nowo powstałe oraz te, wobec których otrzymano informację z Policji lub Straży Miejskiej o interwencjach odbywających się w tych placówkach w związku z zakłócaniem porządku publicznego lub spożywaniem alkoholu w pobliżu sklepu.

(akta kontroli str. 388-396)

2.3. Badanie wszystkich 75 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez członków Miejskiej Komisji oraz czterech przez pracowników Referatu Centrum Wspierania Przedsiębiorczości wykazało, że wszystkich skontrolowanych przedsiębiorców Prezydent Miasta zawiadomił o zamiarze wszczęcia kontroli, a w zawiadomieniu wskazano m.in. zakres przedmiotowy kontroli.

W badanym okresie nie korzystano z uprawnienia do prowadzenia kontroli niezapowiedzianych, wynikającego z art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>46</sup>, a następnie z art. 48 ust. 11 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 459-461; 710-712)

2.4. Zgodnie z przyjętym wzorem protokołu kontroli, czynności kontrolne przeprowadzone przez członków Miejskiej Komisji w latach 2017-2018 obejmowały swoim zakresem: [1] warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, tj. posiadanie zezwolenia, wniesienie opłaty oraz (w 2017 r.) prowadzenie sprzedaży zgodnie z posiadanym zezwoleniem; [2] zasady prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, tj. przestrzeganie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom do lat 18 i nietrzeźwym, przestrzeganie zakazu sprzedaży na kredyt i pod zastaw, w 2017 r. - przestrzeganie zakazu spożywania alkoholu w miejscu sprzedaży (dotyczy sklepów) oraz w najbliższej okolicy punktu sprzedaży, w 2018 r. – przestrzeganie informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, [3] inne uwagi i spostrzeżenia.

Zakres kontroli nie obejmował m.in. sprawdzenia rzetelności składanych oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim (składanych na podstawie art. 11<sup>1</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości); przestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych (określonych w art. 13<sup>1</sup> ust. 1, 3 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Wyniki kontroli były udokumentowane w protokołach kontroli, z których wynikało kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Kontrole przeprowadzone w grudniu 2018 r. wykazały dwa przypadki braku wywieszki informacyjnej, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. o szkodliwości spożywania alkoholu. W protokołach z kontroli nie odnotowano żadnych wyjaśnień, jak i uwag złożonych przez strony przy dokonywaniu kontroli. W jednym protokole jako uwagę i zalecenie kontrolujących zapisano: „uzupełnić brakujące informacje niezwłocznie”. Sekretarz Miasta wskazał, że wykazany brak wywieszek został uzupełniony w trakcie kontroli.

Oprócz protokołu kontroli, w którym przy poszczególnych zagadnieniach wpisywano „tak” lub „nie”, przeprowadzenie czynności kontrolnych nie było potwierdzane

<sup>46</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.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2018 r.

żadnymi dokumentami źródłowymi (w tym zdjęciami) oraz opisem ich przebiegu lub innych istotnych dla kontrolowanej działalności okoliczności i zdarzeń.

(akta kontroli str. 743-746; 458-469; 682-689; 710-748; 831-834)

2.5. W badanym okresie 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 miasta, a także na stronach (serwisach) internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Przeprowadzone przez kontrolera NIK, przy udziale sekretarza Miejskiej Komisji, oględziny obszaru ulic: Prusa, Rynek, Mickiewicza, Daszyńskiego, Asnyka, Łukasiewicza, Cichej, Chrobrego, przy których znajduje się co najmniej 20 punktów sprzedaży alkoholu wykazały przypadki umieszczenia znaków graficznych kojarzących się z napojem alkoholowym lub dystrybutorem napojów alkoholowych. W dwóch przypadkach na elewacji budynków stwierdzono kaseton ze znakiem graficznym dystrybutora win. W innym, kieliszek z napojem, umieszczony na rysunku zasłaniającym okno sklepowe jednego z punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

Sekretarz Miasta wskazał, że nie była wyrażana zgoda na umieszczanie przez ww. punkty sprzedaży wymienionych znaków, a w związku z zaistniałą sytuacją zostaną podjęte stosowne działania.

(akta kontroli str. 383-390, 394-396, 694-697, 831-834)

2.6. Obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży, reklamy i promocji napojów alkoholowych, poza prowadzeniem w latach 2017-2018 kontroli, był realizowany również poprzez:

- Szkolenie przedsiębiorców, którym wydawane jest zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych; szkolenie dla sprzedawców napojów alkoholowych i osób podających napoje alkoholowe w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ze szczególnym uwzględnieniem zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim; organizowanie szkoleń specjalistycznych (np. w dniu 28 czerwca 2019 r. przez Wydział Spraw Obywatelskich); spotkanie z przedsiębiorcami nt. „Odpowiedzialna sprzedaż napojów alkoholowych oraz radzenie sobie w sytuacjach trudnych”.

W 2019 r. członkowie Miejskiej Komisji przeprowadzili szkolenie terenowe sprzedawców w 40 punktach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (w tym w 34 sklepach z alkoholami i sześciu punktach gastronomicznych). Główny nacisk położono na profilaktykę oraz odpowiedzialność za sprzedaż alkoholu w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedmiotowe szkolenie stanowiło realizację zadań ujętych w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w mieście Bolesławiec.

- Weryfikację terminowości i prawidłowości wniesienia opłaty, a także terminowości złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych. Weryfikacja ta była prowadzona w oparciu o dokumenty którymi dysponuje organ wydający zezwolenie. Upoważniony pracownik Wydziału Spraw Obywatelskich weryfikował: terminowość złożenia przez przedsiębiorców (do 31 stycznia) pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim; terminowość wniesienia opłaty na rachunek bankowy miasta w każdym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem (w trzech równych ratach: do 31 stycznia, 31 maja i 30 września lub jednorazowo w terminie do 31 stycznia danego roku kalendarzowego) oraz zgodność wysokości wniesionej opłaty z wymaganą.



Prawidłowość składania oświadczeń o wartości sprzedaży była weryfikowana w latach 2017-2018 w momencie ich składania. Przedsiębiorcy dołączali wydruki z kas fiskalnych lub inne dokumenty potwierdzające wysokość sprzedaży. W trakcie tych weryfikacji nie stwierdzono różnic.

Brak złożenia w 13 przypadkach oświadczenia, o którym mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz brak wniesienia w 16 przypadkach opłaty, o której mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 2 i 5 tej ustawy, skutkowało wygaszeniem zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 12 pkt 5 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 388-397; 459-461; 470-473; 685-693; 710-712; 718-748; 771)

Prezydent Miasta nie zobowiązał Straży Miejskiej do prowadzenia w latach 2017-2020 kontroli działalności miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Nie nawiązał również współpracy z Policją, w celu zaangażowania tych służb do kontroli w tym zakresie. Przyczyną powyższego był, jak wskazała Zastępca Prezydenta Miasta, brak zgłoszeń od Policji i Straży Miejskiej, że kontrole z ich obecnością są wymagane w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 682-689)

W związku z brakiem stwierdzenia w latach 2017-2020 (do dnia 31 maja 2020 r.) przypadków czynów zabronionych, nie kierowano zawiadomień do Prokuratury 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. 459-461; 710-712)

2.7. W latach 2017-2020 (I kwartał) Prezydent Miasta nie podejmował decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Ustalenia żadnej z kontroli przeprowadzonych przez Miejską Komisję oraz przez Referat Centrum Wspierania Przedsiębiorczości nie ujawniły przypadków obligujących Prezydenta Miasta do cofnięcia zezwolenia. Dwa przypadki braku wywieszki informacyjnej, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. o szkodliwości spożywania alkoholu, uzupełniono w trakcie kontroli Miejskiej Komisji. W badanym okresie Prezydentowi Miasta zgłoszono przypadek (w sierpniu 2017 r.) zakłócania porządku publicznego w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych. Wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia posiadanych przez właściciela sklepu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostało umorzone, gdyż nie znaleziono jednoznacznych dowodów, które stanowiłyby podstawę do cofnięcia zezwoleń.

(akta kontroli str. 388-396; 398-403; 459-461; 710-712)

Odnosząc się do współpracy z Policją i Strażą Miejską w zakresie pozyskania informacji mogących stanowić podstawę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że Komendant Straży Miejskiej w Bolesławcu został zobowiązany do przekazywania tygodniowych raportów z podjętych działań. Jednym z punktów jest m.in. doprowadzenie osób nietrzeźwych do Policji lub miejsca zamieszkania i tak w 2017 r. doprowadzono 36 osób, w 2018 r. – 14, w 2019 r. – 19 i w I kw. 2020 r. – siedem. W przypadku zakłócenia porządku przez klientów konkretnego sklepu czy zakładu gastronomicznego powiadamiany jest Prezydent Miasta. W latach 2017-2020 (I kwartał) wystąpił jeden taki przypadek.

(akta kontroli str. 398-403; 690-692)

2.8. W sprawozdaniach PARPA-G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w zakresie przeprowadzenia kontroli (pkt 20.2), o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wykazano, że:

- w 2017 roku zostało przeprowadzonych 45 kontroli, w tym 41 przez członków Miejskiej Komisji i cztery przez inne uprawnione podmioty,
- w 2018 roku zostało przeprowadzonych 35 kontroli, wszystkie przez członków Miejskiej Komisji i pięć przez inne uprawnione podmioty,
- w 2019 roku zostały przeprowadzone 43 kontrole, w tym 40 przez członków Miejskiej Komisji i trzy przez inne uprawnione podmioty.

Kontrola wykazała, że faktycznie zostało przeprowadzonych 45 kontroli w 2017 roku oraz 30 w 2018 roku. W 2019 roku nie było prowadzonych kontroli. W sprawozdaniach, jako kontrole wykazywano również szkolenia.

(akta kontroli str. 364-387; 404-450; 458; 713; 727; 749-750)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Od 2019 roku Prezydent Miasta nie zapewnił prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że od 2019 roku kontrola nie była prowadzona ze względu na brak możliwości prawnych wydania przez Prezydenta Miasta legitymacji służbowych dla członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, którzy nie są pracownikami Urzędu Miasta.

NIK zauważa, że w świetle ww. przepisu, kontrola taka może być prowadzona również przez inne osoby, którym Prezydent Miasta wyda stosowne upoważnienie.

(akta kontroli str. 364-387; 404-450; 682-689; 713; 727; 749)

2. Prezydent Miasta nie określił pisemnych zasad typowania podmiotów do kontroli, w tym sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli, o czym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r., a wcześniej w art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Według postanowień art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Analogiczny wymóg był wprowadzony ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (art. 78a ust. 1).

Prezydent Miasta wyjaśnił, że aktualnie w toku opracowania przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu, jest dokument pozwalający przeprowadzić diagnozę możliwości wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych, która będzie podstawą wytypowania placówki do przeprowadzenia kontroli w danym punkcie sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 388-396)

3. W badanym okresie nie poddawano analizie treści reklamowych i promocyjnych w przestrzeni publicznej miasta oraz na stronach internetowych przedsiębiorców, którym udzielono zezwolenia na sprzedaż alkoholu, jak również nie wdrożono rozwiązań umożliwiających monitorowanie zachowań związanych ze sprzedażą

alkoholu, które stanowią przesłankę do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Na potrzebę prowadzenia takich analiz wskazują m.in. wyniki przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK (w dniu 17 czerwca 2020 r.) oględzin. W dwóch przypadkach na elewacji budynków punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, stwierdzono kaseton ze znakiem graficznym dystrybutora win. W innym, wizerunek kieliszka z napojem, umieszczony na rysunku zasłaniającym okno sklepowe jednego z punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Powyższe może być uznane za niezgodne z zasadami reklamy i promocji napojów alkoholowych wynikającymi z art. 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Nieprzestrzeganie zakazu i zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych jest w świetle art. 18 ust. 10 pkt 2 w zw. z ust. 7 pkt 9 ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości przesłanką do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że analizy treści reklamowych nie były prowadzone ze względu na fakt, że zgodnie z art. 13<sup>1</sup> ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zakazy określone w ust. 1-8 tego artykułu nie obejmują reklamy i promocji napojów alkoholowych prowadzonej wewnątrz pomieszczeń hurtowni, wydzielonych stoisk lub punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Uznano, że reklama jest dozwolona w punktach sprzedaży napojów alkoholowych.

Ponadto, Sekretarz Miasta w związku z ujawnionymi w toku oględzin NIK nieprawidłowościami poinformował, że w przedmiotowych sprawach zostaną podjęte stosowne działania.

(akta kontroli str. 459-461; 682-689; 710-712)

4. Nierzetelnie w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli zostało sporządzone sprawozdanie PARPA-G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za 2018 rok oraz za 2019 rok. W sprawozdaniach tych zawyżono liczbę kontroli odpowiednio o pięć i 43.

Przyczyną powyższego było zaliczenie do kontroli przeprowadzonych przez członków Miejskiej Komisji 45 wizyt w punktach sprzedaży napojów alkoholowych, w trakcie których przeprowadzono szkolenia sprzedawców. Dodatkowo, jak wyjaśniła Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, trzy kontrole zostały ujęte w sprawozdaniu w wyniku błędnego wprowadzenia danych przy ich przepisywaniu z druku pomocniczego.

(akta kontroli str. 404-458; 727-750)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta 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 przedsiębiorców, sprzedawców i osób podających napoje alkoholowe. Niemniej, Prezydent Miasta nie ustalił pisemnych zasad doboru podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym nie określił sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli. Ponadto kontrole prowadzone w latach 2017-2018, nie były od 2019 roku kontynuowane. W Urzędzie nie wdrożono również rozwiązań, które pozwoliłyby Miastu wywiązać się z obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zakazu i stosowania zasad reklamy i promocji 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
1. Uwzględnianie w projektach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych postanowień świadczących o realizacji przez Miasto 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 ograniczanie dostępności alkoholu na terenie miasta w korelacji z liczbą możliwych do uzyskania i ostatecznie wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu.
  3. Określenie pisemnych 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.
  4. Zapewnienie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ich reklamy i promocji na terenie miasta.
  5. Wypracowanie mechanizmów bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami.
  6. Poinformowanie NIK o wyniku podjętych działań w związku ze stwierdzonymi przypadkami nieprzestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych.
  7. Dokonanie korekty sprawozdań PARPA-G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za 2018 rok oraz za 2019 rok w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli.

## 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  
Renata Połatajko  
Główny specjalista kontroli państwowej

*/.../*

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

*/.../*