



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.03.2020

**Pan  
Jarosław Kowalski  
Przewodniczący Rady Miasta**

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bolesławiec – Rada Miasta Bolesławiec, Rynek-Ratusz 41, 59-700 Bolesławiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kowalski, Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec od dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do dnia 3 lipca 2020 r.) 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>1</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. 1-3)

---

<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 Miasta Bolesławiec 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. W 2018 r. podjęto uchwałę ustalającą maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a następnie w 2019 r. zmianę tej uchwały. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że ustalając 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>3</sup>. Projekty tych uchwał w rzeczywistości sankcjonowały stan istniejący oraz uwzględniały rezerwę na nowe wnioski o wydanie zezwolenia. Podjęcia 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.

NIK skontrolowała również działalność Prezydenta Miasta Bolesławiec 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.

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

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Na lata 2017-2020 Rada Miasta Bolesławiec rokrocznie podejmowała<sup>5</sup>, przedłożone przez Prezydenta Miasta, uchwały w sprawie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Programów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii<sup>6</sup>. Uchwały w sprawie przyjęcia przedmiotowych programów były przekazywane Wojewodzie Dolnośląskiemu, przy czym żadna z nich nie została wyeliminowana z obrotu prawnego w postępowaniu nadzorczym. Komisje Rady Miasta Bolesławiec, tj.: Komisja Zdrowia, Rodziny i Spraw Społecznych, Komisja Oświaty, Kultury i Sportu, Komisja Rozwoju Gospodarczego i Finansów, Komisja Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - pozytywnie jednogłośnie opiniowały projekty uchwał zgłoszone przez Prezydenta Miasta. Uchwały w sprawie Miejskich Programów zostały podjęte przez Radę Miasta Bolesławiec zgodnie z treścią otrzymanych projektów. Według protokołów z sesji Rady Miasta, radni jednogłośnie głosowali za odstąpieniem referowania projektów uchwał w sprawie

<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 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 2019 rok - uchwała nr XXXI/321/2016 z dnia 21 grudnia 2016 r.

<sup>6</sup> Dalej: Miejski Program.

Miejskiego Programu. Jednogłośnie głosowali również za przyjęciem przedmiotowych uchwał.

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 Niebieskie Karty. Wykorzystywano też dane o: rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży; liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na 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.

(akta kontroli str. 96-342; 386-403; 408-539; 543-601)

Problem alkoholizmu został uwzględniony w podjętej<sup>7</sup> przez Radę Miasta uchwale w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2016-2025. W analizie SWOT, stanowiącej część 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. 606-654)

Pozyskane<sup>8</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>9</sup>. Zmniejszyła się również liczba osób w stanie nietrzeźwości doprowadzonych przez strażników miejskich do miejsca zamieszkania lub jednostki policji. Liczba ta zmniejszyła się z 51 osób w 2015 r. do 19 w 2019 r.<sup>10</sup>, natomiast w I kwartale 2020 r. wyniosła 7 osób.

<sup>7</sup> Przyjętej uchwałą nr XIX/250/2016 Rady Miasta Bolesławiec w dniu 23 marca 2016 r.

<sup>8</sup> W trybie art. art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>9</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>10</sup> W 2016 r. wyniosła 50 osób, w 2017 r. – 36 osób, w 2018 r. – 14 osób.

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 wykroczeniami przeciwko przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości, natomiast pouczeń wzrosła z 19 do 53<sup>11</sup>. W I kwartale 2020 r. nałożono z tego tytułu 47 mandatów, a wobec pięciu osób zastosowano pouczenie. Liczba zatrzymanych po użyciu alkoholu spadła ze 103 do 46, natomiast w stanie po użyciu alkoholu z 28 do 12. Wzrosła natomiast z pięciu w 2016 r.<sup>12</sup> do 350 w 2019 r. liczba zgłoszonych interwencji wobec osób nietrzeźwych (w I kwartale 2020 r. wyniosła 82), z czterech w 2016 r. do 14 w 2019 r. liczba zgłoszonych interwencji wobec nietrzeźwych w miejscu pracy (w I kwartale 2020 r. odnotowano jedno zgłoszenie), ze 153 w 2017 r.<sup>13</sup> do 888 w 2019 r. liczba zgłoszonych interwencji „zakłócanie porządku publicznego/spoczynku nocnego” (w I kwartale 2020 r. wyniosła 200).

(akta kontroli str. 655-659)

1.2. W uzasadnieniu uchwał w sprawie Miejskich Programów opracowanych na lata 2017-2020, każdorazowo wskazano, że w przedmiotowych programach zostały 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>14</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>15</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 prowadzone poprzez opiniowanie<sup>16</sup> przez Miejską Komisję wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzenie szkoleń<sup>17</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 występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej<sup>18</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.

<sup>11</sup> Wynosiła 19 w 2015 r., 3 w 2016 r., 7 w 2017 r., 109 w 2018 r., 53 w 2019 r.

<sup>12</sup> Brak danych za 2015 r.

<sup>13</sup> Brak danych za 2015 r. i 2016 r.

<sup>14</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>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

<sup>16</sup> Pod kątem zgodności z uchwałami Rady Miasta Bolesławiec dotyczącymi limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

<sup>17</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.

<sup>18</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.

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. 96-120; 162-186; 218-248; 312-342; 408-439; 482-513; 514-539; 576-601)

1.3. W latach 2015-2018 (do czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości) na terenie miasta Bolesławiec obowiązywała uchwała<sup>19</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 podczas imprez na otwartym powietrzu<sup>20</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>21</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

<sup>19</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 dnia 11 stycznia 2013 r., poz. 200).

<sup>20</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 (Dz. U. poz. 310), utraciła moc po 6 miesiącach od dnia wejścia w życie (9 marca 2018 r.) niniejszej ustawy.

<sup>21</sup> Odległość liczona po najkrótszym ciągu komunikacyjnym mierzonym od wyjścia z punktu sprzedaży napojów alkoholowych do wejścia do tych obiektów.

alkoholowych zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, mogło odbywać się wyłącznie w miejscach określonych w tej uchwale.

(akta kontroli str. 4-95)

W związku z wejściem w życie od dnia 9 marca 2018 r. znowelizowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Rada Miasta Bolesławiec podjęła<sup>22</sup> w dniu 29 sierpnia 2018 r. uchwałę 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 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.

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>23</sup>.

(akta kontroli str. 343-346; 382-385; 404-407)

W dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Miasta podjęła<sup>24</sup> uchwałę w sprawie zmiany uchwały z dnia 29 sierpnia 2018 r. określającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W uchwale 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. W dniu 23 grudnia 2019 r. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a od dnia 7 stycznia 2020 r. weszła w życie. W procesie prac Rady Miasta nad ww. uchwałami nie wprowadzano zmian do projektów przedłożonych przez Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 540-542; 602-605)

1.4. W kontrolowanym okresie, nie korzystano z możliwości określonej w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wprowadzenia na terenie miasta Bolesławiec 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).

<sup>22</sup> Uchwała nr LII/521/2018.

<sup>23</sup> Dz. U z 2018 r., poz. 310.

<sup>24</sup> Uchwała nr XIV/165/2019.

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

W obowiązujących w latach 2017-2020 Miejskich Programach nie określano 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. Przedmiotowy program obejmował dane aktualne na dzień 31 grudnia 2016 r., przy czym nie wskazywał stopnia wykorzystania limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też tendencji wzrostowych lub spadkowych niekorzystnych na terenie miasta zjawisk związanych ze spożywaniem alkoholu.

Podjęte w 2018 r. i w 2019 r. uchwały ustalające 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 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 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>25</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>26</sup>), w tym

<sup>25</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>26</sup> Niż liczba wydanych na dzień 30 czerwca 2018 r.



235 zezwolenia dotyczyły spożycia poza miejscem sprzedaży i 120 w miejscu sprzedaży. Przyjęte zgodnie z tym projektem limity zwiększono do 400 zezwoleń ogółem (o kolejne 12% w odniesieniu do obowiązujących limitów). 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.

(akta kontroli str. 96-120; 162-186; 218-248; 312-342; 408-439; 482-513; 514-539; 576-601)

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

(akta kontroli str. 343-346; 382-385; 404-407; 540-542; 602-605)

1.7. W latach 2015-2019<sup>27</sup> liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 330 do 303<sup>28</sup> i ze 127 do 120<sup>29</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.

Ustalona przez Radę Miasta Bolesławiec 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 31 grudnia 2019 r. w 85% (303 wydane zezwolenia) i na dzień 31 marca 2020 r. w 77% (303 wydane zezwolenia).

Wartość sprzedanych napojów alkoholowych wzrosła z 46,9 mln zł w 2015 r. do 58,8 mln zł w 2019 r.<sup>30</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>31</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>32</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

<sup>27</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia.

<sup>28</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>29</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>30</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>31</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>32</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.

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. 664-668)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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

2. Rada Miasta, podejmując uchwały nr LII/521/2018 z dnia 29 sierpnia 2018 r. oraz nr XIV/165/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. określające maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, nie uwzględniła w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, wynikającego z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przejawiało się to brakiem ujęcia w uzasadnieniu uchwał argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego (jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu).

Wyjaśniając przyczyny wskazanych w pkt 1 i 2 nieprawidłowości Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec stwierdził, że uchwalanie ww. uchwał wynikało z obowiązku ustawowego, tj. art. 4 ust. 2 oraz art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w uchwale<sup>33</sup> w sprawie Statutu Miasta Bolesławiec. Wnioskodawcą we wszystkich przypadkach był Prezydent Miasta. Wszystkie uchwały spełniały ustalone w statucie wymogi, tzn. były wstępnie konsultowane z nadzorem prawnym Wojewody i uzyskały pozytywną opinię. W związku z powyższym zostały skierowane do zaopiniowania przez komisję rady. W trakcie obrad, komisje zaopiniowały projekty pozytywnie. Nie było więc podstaw do ich odrzucenia. W związku z powyższym Rada Miasta Bolesławiec uchwaliła przedmiotowe uchwały. Wojewoda nie wniósł wobec tych uchwał sprzeciwu.

<sup>33</sup> Uchwała nr XXIX/215/2012 z dnia 31 października 2012 r. ze zmianami.

Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta, NIK wskazuje, że niezależnie od trybu prac nad projektami uchwał, to rada jest organem stanowiącym gminy, który decyduje o ostatecznym kształcie przyjmowanych regulacji, a podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (m.in. poprzez ograniczanie dostępności napojów alkoholowych) jest ustawowym obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 1 ust.1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1). Wprowadzenie każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań. Jest to ważne dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane, co jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 343-346; 382-385; 404-407; 660-663)

## 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 Miasta Bolesławiec mechanizmów pozwalających na skuteczną i prawidłową realizację obowiązków Miasta w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych.

Wniosek Poinformowanie radnych Rady Miasta Bolesławiec o ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowościach dotyczących:  
- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,  
- uchwały ustalającej zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

## 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.

<sup>34</sup> Zobacz: R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 77-78.

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

/.../