



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.04.2020

Pan

Paweł Ozga

Burmistrz Miasta Świebodzice

Urząd Miejski w Świebodzicach

Rynek 1

58-100 Świebodzice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 – Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Świebodzicach, Rynek 1, 58-160 Świebodzice ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Paweł Ozga, Burmistrz Miasta Świebodzice od 22 listopada 2018 r. (w okresie wcześniejszym, objętym kontrolą, Burmistrem był Bogdan Kożuchowicz) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności napojów alkoholowych2. Działania w celu skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2017-2020 – do zakończenia kontroli z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat 2015 -2016. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/79/2020 z 13 maja 2020 r. |

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Burmistrz Miasta Świebodzice co do zasady prawidłowo wykonywał zadania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu na terenie miasta. Corocznie przygotowywano i przedkładano Radzie Miejskiej w Świebodzicach projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że opracowując projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz określając w projekcie uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, Burmistrz nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności⁴. Przygotowania projektów ww. uchwał nie poprzedziła bowiem kompleksowa analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie miasta w szczególności w odniesieniu do rzeczywistych poziomów wykorzystania limitów zezwoleń na sprzedaż alkoholu. W uzasadnieniu projektu uchwały brak było argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

Burmistrz podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, które nie były jednak w pełni rzetelne. Opracowane zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie określały sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli. W Urzędzie nie wdrożono również mechanizmów, które pozwoliłyby Miastu wywiązać się z ustawowego obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych⁵. Niemniej zapewniono organizację szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych, weryfikację terminowości i prawidłowości wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też terminowości złożenia oświadczenia o wartości ich sprzedaży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

1.1. Realizacja zadań własnych, wymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości⁷ w Świebodzicach prowadzona była poprzez realizację uchwał Rady

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ 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.

⁵ Zobacz: art. 4¹ ust. 1 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁶ 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.

⁷ Do zadań, o których mowa należało prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, a także z integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu.

Miejskiej w Świebodzicach w sprawie rocznych Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii⁸. Projekty tych uchwał były opracowywane przez Burmistrza i przedkładane Radzie Miejskiej. Rada Miejska w Świebodzicach, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uchwaliła⁹, obowiązujące w latach 2017-2020 gminne programy. Programy te były częścią Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Świebodzicach i tożsame z założeniami Narodowego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2016-2020 oraz Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Przygotowanie gminnych programów na poszczególne lata było poprzedzone diagnozą problemów społecznych, przeprowadzaną przez firmę zewnętrzną oraz analizą sprawozdań z realizacji warsztatów z zakresu profilaktyki uzależnień¹⁰. Gminne programy opracowano z uwzględnieniem rekomendacji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie oraz realizację gminnego programu był Ośrodek Pomocy Społecznej w Świebodzicach. W celu realizacji zadań zawartych w gminnych programach Burmistrz powołał¹¹ Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹², w której skład weszły osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

(akta kontroli str. 38-124)

Obowiązujące w latach 2017-2020 gminne programy określiły, że cele strategiczne jak też i ujmowane tam działania stanowią spójną, wieloletnią koncepcję działań na rzecz profilaktyki uzależnień oraz minimalizacji szkód społecznych i indywidualnych wynikających z zażywania alkoholu i narkotyków, a poszczególne edycje gminnego programu nawiązywały do rozwiązań i doświadczeń, stanowiąc kontynuację przyjętych rozwiązań.

Głównym założeniem tych programów było ograniczenie występowania negatywnych zjawisk będących skutkiem nadużywania środków psychoaktywnych, w tym przemocy w rodzinie, poprzez intensyfikowanie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień, ukierunkowanych na wzrost społecznej świadomości związanej z tą tematyką, integrację społeczną osób uzależnionych oraz doskonalenie współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację gminnego programu.

(akta kontroli str. 38-124)

1.2. W gminnych programach odniesiono się do zadań Gminy, wynikających bezpośrednio z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które to stanowiły jednocześnie element Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Świebodzicach.

Częścią każdego z gminnych programów była diagnoza problemów uzależnień w Świebodzicach, zawierająca między innymi opis problemu alkoholowego w mieście. Diagnoza odnosiła się do sytuacji demograficznej w Świebodzicach, zagadnienia dostępności alkoholu, występowania przemocy w rodzinie w kontekście nadużywania alkoholu, problemu nietrzeźwości w miejscach publicznych. Zaprezentowano dane statystyczne opisujące negatywne zjawiska społeczne będące konsekwencją spożywania napojów alkoholowych, w tym zaburzeń

⁸ Dalej: gminny program.

⁹ Uchwały RM w Świebodzicach: nr XXIX/208/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r., nr XLI/299/17 z dnia 31 stycznia 2018 r., nr IV/29/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. i nr XXII/165/2020 z dnia 23 stycznia 2020 r.

¹⁰ Warsztaty z zakresu profilaktyki uzależnień pn. „Chcę zdrowo i bezpiecznie żyć” przeprowadzanych cyklicznie dla uczniów szkół z terenu miasta Świebodzice.

¹¹ Zarządzenie Burmistrza Miasta Świebodzice nr 42/2015 z dnia 23 stycznia 2015 r.

¹² Dalej: MKRPA.

spowodowanych używaniem alkoholu, liczby osób uzależnionych i współuzależnionych, liczby osób objętych nadzorem kuratora. Źródłem informacji ujętych w gminnych programach były dane pochodzące z własnych zasobów, jak i pozyskane ze źródeł zewnętrznych w tym z PARPA.

W szczególności, w diagnozach uwzględniono: [1] dane o liczbie punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz o liczbie zezwoleń na sprzedaż alkoholu funkcjonujących na terenie gminy, w tym w podziale na punkty sprzedające alkohol przeznaczony do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń; [2] dane o liczbie mieszkańców przypadających na punkt sprzedaży napojów alkoholowych; [3] liczbie kontroli przeprowadzonych przez MKRPA w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych; wartości alkoholu sprzedanego na terenie gminy, z uwzględnieniem poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych (według zawartości czystego alkoholu w napoju).

(akta kontroli str. 39-124)

W opracowywaniu gminnych programów wykorzystywano, wykonany na zlecenie Gminy, raport z badania pn. „Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych”. Dane dotyczące problemów alkoholowych obejmowały analizę wieku inicjacji alkoholowej, spożywania alkoholu, zaopatrywania się w alkohol, rozpowszechnienia sięgania po alkohol, wiedzy rodziców, co do kontaktów z alkoholem oraz źródeł wsparcia i zagrożeń, uczestnictwa w zajęciach profilaktycznych. Dane obejmowały młodzież i dorosłych mieszkańców Świebodzic.

(akta kontroli str. 213-282)

Ponadto, do opracowania gminnych programów wykorzystywano informacje pozyskiwane od lokalnych podmiotów współpracujących w realizacji zadań takich jak: MKRPA, Poradnia Uzależnień, Punkt Konsultacyjno-Informacyjny Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Ośrodek Pomocy Społecznej.

(akta kontroli str. 33-37)

Diagnozy ujęte w gminnych programach oparto między innymi o dane opisujące przypadki negatywnych zjawisk związanych ze spożyciem napojów alkoholowych. Wykorzystano dane o: [1] liczbie osób zatrzymanych przez Policję w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu, [2] liczbie interwencji domowych w związku z używaniem alkoholu oraz sprawców znajdujących się pod wpływem alkoholu, [3] liczbie pacjentów placówek leczenia odwykowego, [4] liczbie klientów punktów konsultacyjnych, [5] liczbie osób korzystających z pomocy opieki społecznej, w związku z używaniem alkoholu, [6] odnotowanych przypadkach naruszeń zasad sprzedaży napojów alkoholowych, [7] związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych przypadkach naruszeń porządku publicznego, [8] liczbie osób skierowanych do izby wytrzeźwień. Do sporządzenia diagnozy zawartej w Programach Profilaktyki wykorzystano gromadzone przez Urząd Miejski dane statystyczne¹³.

(akta kontroli str. 208- 212)

¹³ Dane o: [1] poziomie konsumpcji alkoholu wśród osób dorosłych i niepełnoletnich oraz o metodach „zdobywania” alkoholu przez osoby niepełnoletnie, [2] rozpowszechnieniu picia alkoholu wśród dzieci i młodzieży, [3] liczbie punktów sprzedaży alkoholu i liczbie zezwoleń na sprzedaż ogółem, do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem oraz w podziale na poszczególne kategorie zezwoleń, w tym relacja wyznaczonego limitu do liczby faktycznie wydanych zezwoleń oraz dynamika zmian w tym zakresie, [4] liczbie punktów sprzedaży przypadającej na jednego mieszkańca, [5] liczbie i wynikach kontroli w punktach sprzedaży w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, [6] wartości alkoholu sprzedanego na terenie miasta Świebodzic.

Głównymi celami gminnych programów było „zapobieganie powstawaniu problemów alkoholowych oraz zagrożeń społecznych, ograniczenie szkód zdrowotnych i społecznych wśród populacji osób pijących, ograniczenie liczby nastolatków pijących alkohol; (...) ograniczenie skali występujących na terenie Świebodzic uzależnień oraz ich negatywnych następstw, w tym przemocy w rodzinie”.

Tak określone cele były zgodne z celem operacyjnym nr 2 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 – „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i innymi zachowaniami ryzykownymi”¹⁴. Cel strategiczny został opisany celami głównymi: [1] zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i innych substancji psychoaktywnych oraz dla współuzależnionych, [2] udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe i narkotyczne, pomocy psychospołecznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, [3] prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, a w szczególności dla dzieci i młodzieży. Każdemu z celów głównych przypisano cele szczegółowe oraz zadania, których realizacja prowadzić ma do ich osiągnięcia.

Zawarte w gminnych programach zadania, których realizacja miała na celu promowanie postaw prorodzinnych, obejmowały zachęcanie do spędzania czasu wolnego w formach niezwiązanych ze spożyciem alkoholu, jak również działań polegających na zwiększaniu dostępności pomocy terapeutycznej.

(akta kontroli str. 58-77, 80-102, 105-124)

Z rocznych sprawozdań z realizacji gminnych programów wynikało, że zadania zostały zrealizowane, jednakże w przedmiotowych sprawozdaniach nie odnoszono się do zagadnienia skuteczności podejmowanych działań w kontekście ograniczania spożycia napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 313-329, 331-364)

Z danych i wniosków ujętych w poszczególnych programach oraz sprawozdaniach z ich realizacji wynika, że problem używania alkoholu jest nadal aktualny i bardzo istotny dla mieszkańców Świebodzic, a dostępność alkoholu na terenie miasta, pomimo zmniejszenia się liczby punktów sprzedaży pozostaje na wysokim poziomie.

(akta kontroli str. 58-77, 80-102, 105-123, 313-329, 331-364)

Pomimo posiadania danych o niekorzystnych zjawiskach i zdarzeniach związanych z używaniem alkoholu, w gminnych programach na lata 2017-2018 nie określono potrzeb w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w sposób mogący stanowić wytyczną dla określenia liczby punktów sprzedaży oraz usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 1 oraz z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.

W gminnych programach na lata 2019-2020 nie odniesiono się do kwestii pozostawienia na wyznaczonym poziomie, zmniejszenia lub zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych, co uniemożliwiało pełną realizację art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym po 8 marca 2018 r. Do uwzględnienia w gminnych programach zadań regulacyjnych w zakresie zmniejszania dostępności fizycznej alkoholu, w myśl art. 4¹ ust. 2 ustawy

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

o wychowaniu w trzeźwości, zobowiązywały postanowienia Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.).

(akta kontroli str. 58-77, 80-102, 105– 123)

Burmistrz wyjaśnił, że były podejmowane działania na rzecz zmniejszania i ograniczenia dostępności alkoholu w mieście i obejmowały one między innymi:

- szkolenia dla sprzedawców napojów alkoholowych pn.: „Regulacje prawne dotyczące dystrybucji i udostępniania napojów alkoholowych”, „Odpowiedzialny sprzedawca”,
- udział (w ramach Narodowego Programu Zdrowia) w kampanii „Masz wpływ – wybierz marzenia nie ryzyko” adresowanej do sprzedawców napojów alkoholowych nt. zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 roku życia.

(akta kontroli str. 33-37)

1.3. Burmistrz Świebodzic w projekcie uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice, uwzględnił zasadność działań zmierzających do ograniczenia dostępności sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta, mając na uwadze przy tym ustawowy obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności. Przygotowana uchwała wprowadzała ograniczenia sprzedaży w godzinach od 23.00 do 6.00 z wyjątkiem stacji paliw.

(akta kontroli str. 125-131, 647-649)

Natomiast Rada Miejska w Świebodzicach, w myśl art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, podjęła 26 czerwca 2018 r. uchwałę nr XLVI/337/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawanie napojów alkoholowych oraz ustalania odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice.

Maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Świebodzice ustalono na 280, z tego 200 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 80 na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Ustalono także maksymalną liczbę zezwoleń w poszczególnych kategoriach napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia: poza miejscem sprzedaży, tj. zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa na 80; zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na 60 oraz zawierających powyżej 18% alkoholu na 60 oraz w miejscu sprzedaży, tj. zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa na 40; zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na 20 oraz zawierających powyżej 18% alkoholu na 20. Miejsca sprzedaży i spożywania napojów alkoholowych winny być zlokalizowane w odległości większej niż 30 metrów w taki sposób, aby ich usytuowanie nie zakłócało realizacji funkcji placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych, obiektów kultu religijnego.

Uchwała weszła w życie przed 9 września 2018 r., tj. w terminie uwzględniającym 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.

(akta kontroli str. 132-133)

Przed wejściem w życie powyższych zasad, obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XXXVI/304/05 z dnia 28 lutego 2005 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Świebodzice ustalająca, co do istoty, analogiczne zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz określająca limity punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 378-380)

1.4. W uzasadnieniu projektu uchwały nr XLVI/337/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych (...), nie wskazano konkretnych okoliczności faktycznych, konkretnych motywów podjęcia aktu prawa miejscowego. W żaden sposób nie uzasadniono proponowanych wysokości limitów zezwoleń jak i rozwiązań w zakresie usytuowania punktów sprzedaży. Uzasadnienie proponowanego rozwiązania sprowadzało się do stwierdzenia konieczności przeprowadzenia nowelizacji w związku ze zmianą prawa w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 125-131, 132-134)

1.5. Wojewoda Dolnośląski nie stwierdził nieważności, w całości lub części, podjętej przez Radę Miejską uchwały nr XLVI/337/2018, natomiast w wyniku przekazanych uwag kwestionujących część przepisów tej uchwały, Rada Miejska dokonała jej nowelizacji¹⁵ poprzez uchylene przepisów dotyczących: [1] wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punktach i obiektach położonych w najbliższej okolicy placówek „chronionych” po zasięgnięciu opinii właścicieli lub zarządców tych placówek, [2] ubiegania się przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, dodatkowo o zgodę na podawanie napojów alkoholowych w tzw. „ogródkach piwnych”, [3] ustalenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie miasta Świebodzice, [4] wprowadzenia zakazu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach od 23.00 do 6.00 z wyjątkiem stacji paliw.

(akta kontroli str. 135-136)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie skorzystał z możliwości określonej w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. z inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zgłoszenia projektu uchwały Rady Miejskiej w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Świebodzice czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych, niewymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy, obiektach lub na określonych obszarach miasta, ze względu na ich charakter. Nie skorzystano również z możliwości wprowadzenia od dnia 9 marca 2018 r. ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, o których mowa w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Takiej inicjatywy w zakresie wprowadzenia innych ograniczeń bądź odstępstw od zakazu sprzedaży nie podejmowano także w czasie trwania epidemii SARS-CoV-2.

Burmistrz wyjaśnił, że w czasie ogłoszonego w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemicznego w związku z epidemią COVID-19, gmina Świebodzice nie wdrożyła rozwiązań w związku z ograniczeniem dostępności napojów alkoholowych. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Świebodzice dostosowali się do wszelkich ogłoszonych obostrzeń, które obowiązywały w danym okresie na terenie całego kraju w związku z pandemią COVID-19. W czasie trwania stanu ogłoszonego zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemicznego

¹⁵ Uchwała Rady Miejskiej nr XLVII/351/2018 z dnia 26 lipca 2018 r.

nie zaistniały żadne przesłanki aby wdrożyć działania zmierzające do ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Nie wprowadzono czasowego ograniczenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wyłączonych spod generalnego zakazu, ponieważ na terenie gminy nie ma takich miejsc.

(akta kontroli str. 309-311)

1.6. W latach 2015-2019¹⁶ liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz liczba punktów sprzedaży zmniejszyły się odpowiednio z 158 do 151¹⁷ (o 4,5%) i z 64 do 60¹⁸ (o 6,3%). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało 150 zezwoleń dla 59 punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia) zwiększyła się z 25 do 28¹⁹, tj. o 11,9% (punktów sprzedaży z 15 do 16²⁰, tj. o 6,6%). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywało 27 takich zezwoleń dla 15 punktów sprzedaży. Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (detal) zmniejszyła się z 133 do 123²¹, tj. o 7,5% (punktów z 49 do 44, tj. o 10,2 %²²). Na dzień 31 marca 2020 r. obowiązywały 123 takie zezwolenia dla 44 punktów sprzedaży. Limit zezwoleń ustalony w projekcie uchwały podjętej przez Radę Miejską w dniu 26 czerwca 2018 r. (nr XLVI/337/2018), był wykorzystany w 56% na koniec 2018 r., 54% na koniec 2019 r. i 54% na koniec I kwartału 2020 r.

Ustalono także maksymalną liczbę zezwoleń w poszczególnych kategoriach napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia: poza miejscem sprzedaży, tj. zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa na 80; zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na 60 oraz zawierających powyżej 18% alkoholu na 60 oraz w miejscu sprzedaży, tj. zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa na 40; zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na 20 oraz zawierających powyżej 18% alkoholu na 20.

W latach 2015-2020 miasto Świebodzice liczyło przeciętnie 21 691 mieszkańców, a w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. – 22 133, w 2016 r. – 21 898, w 2017 r. – 21 742, w 2018 r. – 21 573, w 2019 r. – 21 426 i w I kwartale 2020 r. – 21 377. Na jeden punkt sprzedaży alkoholu przypadało przeciętnie 349 mieszkańców i liczba ta uległa zwiększeniu o 5%, a w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: w 2015 r. – 346 (spadek o 1%), w 2016 r. – 327 (spadek o 6%), w 2017 r. – 356 (wzrost o 2%), w 2018 r. – 348 (spadek o 0,3%), w 2019 r. – 357 (wzrost o 2%) i w I kwartale 2020 r. – 362 (wzrost o 4%). Liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła przeciętnie 466 i uległa zwiększeniu o 7%, a w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: w 2015 r. – 452 (spadek o 3%), w 2016 r. – 438 (spadek o 6%), w 2017 r. – 473 (wzrost o 2%), w 2018 r. – 459 (spadek o 2%), w 2019 r. – 487 (wzrost o 4%) i w I kwartale 2020 r. – 486 (wzrost o 4%). Natomiast liczba mieszkańców przypadająca na jeden punkt

¹⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia.

¹⁷ Obowiązywało 158 zezwoleń na koniec 2015 r., 166 na koniec 2016 r., 159 na koniec 2017 r., 157 na koniec 2018 r. i 151 na koniec 2019 r.

¹⁸ Było 64 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 67 na koniec 2016 r., 61 na koniec 2017 r., 62 na koniec 2018 r., 60 na koniec 2019 r.

¹⁹ Obowiązywało 25 zezwoleń na koniec 2015 r., 30 na koniec 2016 r., 28 na koniec 2017 r., 25 na koniec 2018 r. i 28 na koniec 2019 r.

²⁰ Było 15 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 17 na koniec 2016 r., 15 na koniec 2017 r., 15 na koniec 2018 r., 16 na koniec 2019 r.

²¹ Obowiązywało 133 zezwoleń na koniec 2015 r., 136 na koniec 2016 r., 131 na koniec 2017 r., 132 na koniec 2018 r. i 123 na koniec 2019 r.

²² Było 49 punktów sprzedaży na koniec 2015 r., 50 na koniec 2016 r., 46 na koniec 2017 r., 47 na koniec 2018 r., 44 na koniec 2019 r.

sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła przeciętnie 1 402 osoby i uległa zmniejszeniu o 4%, a w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: w 2015 r. – 1 476 (wzrost o 5%), w 2016 r. – 1 288 (spadek o 8%), w 2017 r. – 1 449 (wzrost o 3%), w 2018 r. – 1 438 (wzrost o 2%), w 2019 r. – 1 339 (spadek o 4%) i w I kwartale 2020 r. – 1 425 (wzrost o 2%).

(akta kontroli str. 371-372)

1.7. W latach 2017-2020 złożono ogółem 64 wnioski²³ o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (oraz 22 dotyczące zezwoleń jednorazowych). W kolejnych latach badanego okresu wniosków o wydanie zezwolenia na tzw. stałą sprzedaż napojów alkoholowych złożono odpowiednio: 16, 27, 16 i 5 (I kwartał 2020 r.). Przedkładana dokumentacja zawierała elementy, o których mowa w art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W analizowanym okresie udzielono ogółem 153 zezwoleń (stałych) z tego w kolejnych latach odpowiednio: 37, 67, 37, 12. Nie wystąpiła sytuacja odmowy wydania zezwolenia ze względu na wyczerpanie limitów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w mieście.

(akta kontroli str. 370)

1.8. W latach 2018-2019 (według stanu na 31 grudnia) oraz na 31 marca 2020 r. relacja ustalonego przez Radę Miejską limitu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (ogółem, z uwzględnieniem zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży), do faktycznie obowiązujących (wykorzystanych) zezwoleń w danym okresie kształtowała się następująco: w 2018 r. wykorzystanie limitu wyniosło 56% (na liczbę 280 zezwoleń, wykorzystano 157), w 2019 r. i 2020 r.– 54% (na 280 zezwoleń, wykorzystano odpowiednio: 151 i 150 zezwoleń). W zakresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży obowiązujące limity zostały wykorzystane odpowiednio: w 2018 r. w 70%, a w 2019 r. i I kwartale 2020 w 62%. W zakresie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży obowiązujące limity zostały wykorzystane odpowiednio: w 2018 r. w 29%, w 2019 r. w 33%, a w I kwartale 2020 r. w 32%.

(akta kontroli str. 373)

1.9. Wartość rocznej sprzedaży napojów alkoholowych ogółem (według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia), dla lat 2015-2019 wyniosła średnio 24 080 tys. zł, wykazując tendencję wzrostową z 23 692 tys. zł w 2015 r. do 24 492 tys. zł w 2019 r., tj. o 800 tys. zł (3,4%). Przeważającą formą był zakup napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, gdzie wolumen sprzedaży wynosił średniorocznie 23 529 tys. zł. Największą popularnością wśród konsumentów cieszyły się napoje alkoholowe do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo, na które wydatkowano średniorocznie 11 276 tys. zł, co stanowiło 48% całkowitego wolumenu sprzedaży wyrobów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W dalszej kolejności dokonywano zakupu napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu, przeciętnie rocznie za 10 315 tys. zł, co stanowiło 44% wartości sprzedaży. Pozostałe 8% wartości sprzedaży, tj. 1 938 tys. zł stanowiły napoje alkoholowe od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa).

(akta kontroli str. 374)

²³ Wystąpiły przypadki, w których jeden wniosek dotyczył więcej niż jednego zezwolenia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przedkładane przez Burmistrza 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. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). W konsekwencji, gminne programy nie stanowiły podstawy do określenia maksymalnej liczby punktów/zezwoleń, usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godzin sprzedaży napojów alkoholowych. Tymczasem, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustalając maksymalną liczbę zezwoleń, usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych oraz godziny sprzedaży napojów alkoholowych uwzględnia się postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym do dnia 8 marca 2018 r., liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w punkcie określającym zasoby gminy Świebodzice uwzględniono liczbę punktów/limity zezwoleń dla podmiotów gospodarczych posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży. Na przełomie lat 2017-2020 powyższe limity nie zostały wykorzystane. Na terenie miasta nie było interwencji związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych na terenie punktów sprzedaży. W tej sytuacji były podejmowane inne działania mające na celu ograniczenie dostępności alkoholu. Opracowując Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2021 i lata kolejne uwzględnione zostaną postanowienia art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i podejmowane będą w większym zakresie działania zmierzające do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności.

(akta kontroli str. 58-77, 80-102, 105-123, 313-329, 331-346, 347-364, 647-650)

2. Burmistrz przygotowując projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice, nie uwzględnił w należyty sposób ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności, wynikającego z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przejawiało się to brakiem analiz proponowanych rozwiązań pod kątem ich wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu oraz brakiem ujęcia w uzasadnieniu projektu uchwały argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, w projekcie uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalenia

odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice, Burmistrz Miasta uwzględnił zasadność działań zmierzających do ograniczenia dostępności sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta, mając na uwadze przy tym ustawowy obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności.

NIK zauważa, że regulacje w projekcie ww. uchwały sformułowano z pominięciem rzeczywistych potrzeb w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych wynikających w szczególności z odniesienia się w wystarczającym stopniu do poziomów wykorzystania limitów zezwoleń na sprzedaż alkoholu (omówionych w pkt 1.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). To, w ocenie NIK, świadczy o nie w pełni rzetelnym opracowaniu projektu uchwały w tym zakresie. Podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych, m.in. poprzez ograniczanie dostępności napojów alkoholowych, jest ustawowym obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego określonym w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (dział VI pkt 3.1.3. ppkt 1). Wprowadzenie w formie aktu prawa miejscowego każdej regulacji z objętego kontrolą zakresu powinno być poprzedzone stosownymi analizami mającymi na celu ustalenie istotnych powodów przyjęcia proponowanych rozwiązań. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale także jest przykładem działań w ramach konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji²⁴.

(akta kontroli str. 58-77, 80-102, 105– 123, 313-329, 331-364, 647-653)

OCENA CZĄTKOWA

Corocznie przygotowano i przedkładano Radzie Miejskiej w Świebodzicach projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Przedłożono także projekt uchwały ustalającej maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, jak również czasu pracy placówek detalicznych i gastronomicznych na terenie miasta Świebodzice. Wyniki kontroli NIK ujawniły jednak, że opracowując projekty uchwał w sprawie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz określając w projekcie uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, Burmistrz nie uwzględnił w wystarczającym stopniu ustawowego obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczenie ich dostępności. Przygotowania projektów ww. uchwał nie poprzedziła bowiem kompleksowa analiza faktycznego wpływu proponowanych rozwiązań na ograniczanie dostępności alkoholu na terenie miasta w szczególności w odniesieniu do rzeczywistych poziomów wykorzystania limitów zezwoleń na sprzedaż alkoholu. W uzasadnieniu projektu uchwały brak było argumentów świadczących o motywach wprowadzania określonych rozwiązań w kontekście realizacji ich celu głównego, jakim winno być podejmowanie działań służących ograniczeniu dostępności alkoholu.

²⁴ Zobacz: R. Gawłowski, P. Kozłowski, A. Sobolewska, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 77-78.

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

2.1. Kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, były przeprowadzane przez, powołaną przez Burmistrza²⁵, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (MKRPA). Wszyscy członkowie MKRPA, stosownie do wymogów określonych w art. 4 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, byli przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. MKRPA funkcjonowała w składzie siedmioosobowym. Członkowie MKRPA przeprowadzający czynności kontrolne zostali upoważnieni przez Burmistrza do dokonywania kontroli punktów sprzedaży w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 137-140, 396-397)

W latach 2017-2020 (I kwartał) członkowie MKRPA przeprowadzili ogółem 77 kontroli, obejmując 32% ogółu punktów sprzedaży alkoholu (242), w kolejnych latach odpowiednio: w 2017 r. – 31 (tj. 51% punktów sprzedaży alkoholu), w 2018 r. – 21 (34%), w 2019 r. – 22 (37%), i w I kwartale 2020 r. – 3 (5%). Kontrole przeprowadzane do lipca 2019 r. odbywały się z udziałem funkcjonariusza Straży Miejskiej, który wchodził w skład MKRPA, natomiast po tym terminie kontrole punktów sprzedaży alkoholu, przeprowadzane przez MKRPA, nie odbywały się w asyście czy przy udziale funkcjonariuszy Policji lub Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 399, 400-406, 409-470, 473-512, 515-556, 559-570)

2.2. Burmistrz ustalił, w formie pisemnej, zasady kontroli przestrzegania warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych²⁶. Ponadto (od lipca 2019 r.), wprowadzono zasady typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z którymi typowanie podmiotów do kontroli odbywało się według przyjętego, na dany okres, harmonogramu kontroli sporządzanego przez przewodniczącego MKRPA, z wyjątkiem sytuacji wymagających natychmiastowej kontroli, wymienionych w ww. zasadach, między innymi, zakłócaniu porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych. Zgodnie z ww. zasadami, w harmonogramie kontroli, uwzględniano w pierwszej kolejności, podmioty, które nie były kontrolowane w okresie co najmniej ostatnich dwóch lat.

(akta kontroli str. 384-395)

2.3. Badanie wszystkich 77 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez członków MKRPA wykazało, że Burmistrz zawiadamiał o zamiarze wszczęcia kontroli wszystkich skontrolowanych przedsiębiorców, a w zawiadomieniu wskazywano, między innymi, zakres przedmiotowy kontroli.

W badanym okresie nie korzystano z uprawnienia do prowadzenia kontroli niezapowiedzianych, wynikającego z dyspozycji art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷, a następnie z art. 48 ust. 11 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁸.

(akta kontroli str. 398, 571-610)

²⁵ Zarządzenia nr 42/2015 z dnia 23 lutego 2015 r., nr 234/2019 z dnia 8 lipca 2019 r., nr 303/2019 z dnia 20 września 2019 r., nr 517/2020 z dnia 8 maja 2020 r.

²⁶ Zarządzenie nr 776/2013 z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Świebodzice.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168.

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

2.4. Zgodnie z przyjętym wzorem protokołu kontroli, czynności kontrolne przeprowadzone przez członków MKRPA w latach 2017-2020 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. Kontrole wykazały uchybienia i nieprawidłowości polegające na nieuwidocznieniu, w 22 punktach sprzedaży napojów alkoholowych, informacji o szkodliwości spożywania alkoholu (informacja obowiązkowa) – sześć przypadków, zakazie spożywania alkoholu przez osoby nieletnie – dwa przypadki, zakazie sprzedaży alkoholu nietrzeźwym – dwa przypadki, zakazie sprzedaży napojów alkoholowych na kredyt i pod zastaw – dziewięć przypadków, zakazie spożywania napojów alkoholowych w obrębie placówki (sklepu) – trzy przypadki. W ramach zaleceń pokontrolnych wskazano na konieczność uzupełnienia tabliczek z informacjami w ww. zakresach.

(akta kontroli str. 409-470, 473-512, 515-556, 559-570)

W świetle obowiązujących przepisów (art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z ust. 7 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), brak (nieuwidocznienie) w miejscu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych informacji o szkodliwości spożywania alkoholu, jest przesłanką do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zakres kontroli prowadzonej bezpośrednio u przedsiębiorcy nie obejmował m.in. sprawdzenia rzetelności składanych oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim (składanych na podstawie art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Wyniki kontroli były udokumentowane w protokołach kontroli. Z protokołu 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. Oprócz protokołu kontroli, w którym przy poszczególnych zagadnieniach wpisywano „tak” lub „nie”, przeprowadzenie czynności kontrolnych nie było jednak potwierdzane żadnymi dokumentami źródłowymi (w tym zdjęciami) oraz opisem ich przebiegu lub innych istotnych dla kontrolowanej działalności okoliczności i zdarzeń. W szczególności nie zawierały informacji w oparciu o co (o wyjaśnienia, oświadczenia, czy dokumenty źródłowe) poczyniono ustalenia, na czym polegało sprawdzenie (jak ustalono), że alkoholu nie sprzedawano osobom niepełnoletnim, a także brak ustaleń, czy sprawdzono prowadzenie sprzedaży przez Internet.

NIK zwraca uwagę, że Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020, nałożył na gminy m.in. obowiązek zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych (dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3.). Dlatego Burmistrz, jako organ wydający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych i jednocześnie upoważniający do przeprowadzenia kontroli prawidłowości korzystania z niego, powinien zweryfikować rzetelność każdej kontroli, tak aby mieć pewność, co do jej skuteczności w eliminowaniu ewentualnych przypadków nieprzestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia oraz innych zasad i warunków określonych przepisami prawa.

(akta kontroli str. 409-470, 473-512, 515-556, 559-570)

Jak wyjaśnił Burmistrz kontrola terminowości składania przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz wnoszenia opłat

za zezwolenia jest wykonywana na bieżąco przez pracownika wydającego zezwolenia alkoholowe i sprawdzana ponownie podczas weryfikacji dokonywanej przez kierownika merytorycznego Wydziału Spraw Obywatelskich Ochrony Ludności i Działalności Gospodarczej Urzędu Miejskiego. Przy składaniu oświadczeń, przedsiębiorcy przedkładają do wglądu paragony lub raporty z kasy rejestrującej (fiskalnej), bądź wydruki z kas i na podstawie tych dokumentów jest przeprowadzana weryfikacja danych z oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, która jest prowadzona na bieżąco przy złożeniu oraz każdorazowych wpłatach ratalnych lub proporcjonalnych przez przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 33-37)

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 Zastępcy Przewodniczącej MKRPA, oględziny obszaru miejskiego obejmującego: Rynek wraz z przylegającymi ulicami: S. Żeromskiego, B. Prusa, H. Sienkiewicza, M. Kopernika, ponadto ulice: Strzegomską i Świdnicką, oraz pl. Jana Pawła II, wykazały w czterech przypadkach wyeksponowane znaki towarowe piwa lub symbole graficzne z nim związane, nazwy i symbole graficzne przedsiębiorców produkujących piwo nieróżniące się od nazw i symboli graficznych danego producenta, w sposób widoczny z zewnątrz dla nieoznaczonego kręgu odbiorców. Ponadto w jednym przypadku na zewnątrz sklepu w oknie wystawowym, były wyeksponowane wyroby alkoholowe obejmujące piwo i alkohole wysokoprocentowe zaopatrzone w znaki towarowe producentów piwa i alkoholi wysokoprocentowych, w sposób widoczny z zewnątrz dla nieoznaczonego kręgu odbiorców.

(akta kontroli str. 620-627)

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

- szkolenie przedsiębiorców, którym wydawane jest zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ze szczególnym uwzględnieniem zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim,
- opiniowanie przez MKRPA wniosków, składanych do Urzędu, w sprawie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- weryfikację terminowości i prawidłowości wniesienia opłaty, a także terminowości złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych. Weryfikacja, prowadzona w oparciu o dokumenty którymi dysponuje organ wydający zezwolenie, obejmowała: 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 Urzędu 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.

(akta kontroli str. 33-37, 628-646)

W latach 2017-2020 Burmistrz nie zobowiązał Straży Miejskiej do prowadzenia kontroli działalności miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Nie nawiązał również współpracy z Policją, w celu zaangażowania tych służb do kontroli w tym zakresie. W związku z brakiem stwierdzenia przez Burmistrza w latach 2017-2020 (do dnia 30 czerwca 2020 r.) przypadków czynów zabronionych, nie kierowano zawiadomień do prokuratora lub Policji o przypadkach złamania zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych, zakazu sprzedaży alkoholu niepełnoletnim lub nietrzeźwym, jak też sprzedaży pod zastaw lub na kredyt.

(akta kontroli str. 33-37)

2.7. W latach 2017-2020 (I kwartał) Burmistrz nie podejmował decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych²⁹. Postępowanie kontrolne częściowo potwierdziło zarzuty stawiane w skardze w związku z tym podjęto postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które stało się bezprzedmiotowe w związku z likwidacją działalności gastronomicznej w lokalu którego dotyczyła skarga.

(akta kontroli str. 612-618)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz określając zasady prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie określił sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli, o czym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³⁰, w stanie prawnym obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r., a wcześniej – w art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³¹. W zarządzeniu określającym ww. zasady podano, że „kontroli podlegają wszyscy przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych”, co jednak nie jest równoznaczne z określeniem sposobu przeprowadzenia analizy ryzyka.

Jak wyjaśnił Burmistrz, wprowadzono zasady typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z którymi typowanie podmiotów do kontroli odbywało się według przyjętego, na dany okres, harmonogramu kontroli sporządzanego przez przewodniczącego MKRPA, z wyjątkiem sytuacji wymagających natychmiastowej kontroli, wymienionych w ww. zasadach, między innymi, zakłócaniu porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych. Zgodnie z ww. zasadami, w harmonogramie kontroli, uwzględniano w pierwszej kolejności, podmioty, które nie były kontrolowane w okresie co najmniej ostatnich dwóch lat.

NIK wskazuje, że według postanowień art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania

²⁹ W dniu 8 lipca 2019 r. do Wydziału Spraw Obywatelskich UM wpłynęła skarga na działalność punktu małej gastronomii i w dniu 11 lipca 2019 r. została przekazana do MKRPA, celem przeprowadzenia kontroli.

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

³¹ 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.

działalności gospodarczej. Analiza winna obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli. Analogiczny wymóg wprowadzono ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (art. 78a ust. 1). W związku z tym należy stwierdzić, że Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku określenia sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.

(akta kontroli: str. 384-395)

2. 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 oględzin. W czterech przypadkach stwierdzono bowiem sytuację wskazującą na działanie niezgodne z zasadami reklamy i promocji napojów alkoholowych wynikającymi z art. 13¹ 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 związku z ust. 7 pkt 9 ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości przesłanką do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, w latach 2017-2020 MKRPA przeprowadzała kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych zgodnie z zaplanowanym harmonogramem. Na dzień każdej z kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie niezgodności reklamy i promocji napojów alkoholowych z obowiązującymi przepisami prawa. W związku z tym dokonywanie pogłębionych analiz, tworzenie dodatkowych narzędzi, czy rozwiązań monitorujących przestrzeń publiczną poza przyjętym w 2013 r. zarządzeniem Burmistrza Miasta w *sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Świebodzice*, nie było zasadne. Natomiast w związku ze stwierdzonymi w trakcie oględzin NIK nieprawidłowościami, w stosunku do jednego punktu sprzedaży podjęto natychmiastowe działania kontrolne i w obecności członków MKRPA, nieprawidłowości związane z niedozwoloną reklamą i promocją napojów alkoholowych, tj. wyeksponowanie napojów alkoholowych na zewnątrz sklepu w oknie wystawowym w sposób widoczny dla nieoznaczonego kręgu odbiorców (piwo i alkohole wysokoprocentowe zaopatrzone w znaki towarowe producentów piwa i alkoholi wysokoprocentowych), zostały usunięte. Pouczono sprzedawcę o konieczności przestrzegania określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zasad sprzedaży oraz reklamy i promocji napojów alkoholowych. Na wrzesień 2020 r. zaplanowano kontrolę monitorującą sytuację w ww. punkcie sprzedaży napojów alkoholowych oraz kontrole w pozostałych punktach wskazanych podczas oględzin NIK. W przypadku powtórzenia się nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania zasad sprzedaży oraz reklamy i promocji napojów alkoholowych, zostaną wszczęte postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto MKRPA zaplanowała w bieżącym roku przeprowadzanie analiz przestrzeni publicznej oraz witryn internetowych przedsiębiorców pod kątem zgodności upublicznianych treści z ustawą o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(akta kontroli str. 620-627, 647-650)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz podejmował działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, które nie były jednak w pełni rzetelne. Opracowane zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie określały sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców, służącej typowaniu podmiotów do kontroli. W Urzędzie nie wdrożono również mechanizmów, które pozwoliłyby Miastu wywiązać się z ustawowego obowiązku podejmowania interwencji w związku z naruszeniem zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych. Niemniej zapewniono organizację szkoleń dla sprzedawców napojów alkoholowych, weryfikację terminowości i prawidłowości wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak też terminowości złożenia oświadczenia o wartości ich sprzedaży.

IV. Uwaga 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 wnioski:

Uwaga

Nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli NIK, a związane z naruszaniem przez przedsiębiorców działających w Świebodzicach zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych, wskazują na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych lub reklamy i promocji napojów alkoholowych, aby zapewnić Burmistrzowi możliwość podejmowania właściwych działań w przypadku stwierdzenia naruszeń ww. zasad lub warunków.

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, w tym poprzez wykorzystywanie w nich w większym stopniu wyników analiz przyjmowanych rozwiązań pod kątem zdiagnozowanych potrzeb i wpływu na ograniczanie dostępności alkoholu.
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, w ramach zasad typowania podmiotów do kontroli, sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, służącej typowaniu do kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Wypracowanie mechanizmów bieżącej analizy dostępnych w przestrzeni publicznej treści reklamowych napojów alkoholowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami.
5. Poinformowanie NIK o wyniku działań prowadzonych w związku ze stwierdzonymi przypadkami nieprzestrzegania zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, sierpnia 2020 r.

Kontroler
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli państwowej

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

/.../

/.../