Dn. 17/10.7.2020

URZĄD MIASTA TYCHY
Wydział Obsługi Rady Miasta
Wpł. 2020 -09- 04
L.dz. ..... Podpis.....
Znak sprawy .....

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA. 410.010.05.2020

Pani
[redacted]
Przewodnicząca Rady
Miasta Tychy

Urząd Miasta Tychy
aleja Niepodległości nr 49
43 – 100 Tychy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076: Ograniczenie spożycia napojów alkoholowych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana: Urząd Miasta Tychy[1], aleja Niepodległości nr 49, 43 - 100 Tychy

Kierownik jednostki kontrolowanej: [redacted] Przewodnicząca Rady Miasta Tychy[2], wybrana na tą funkcję uchwałą Rady Miasta nr I/1/18 z dnia 18 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 2 – 4)

Zakres przedmiotowy kontroli: Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.

Okres objęty kontrolą: Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Podstawa prawna podjęcia kontroli: Art. 2 ust. 2 oraz art. 2a pkt 3 lit. d ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę: Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler: [redacted] główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/162 z 29 czerwca 2020 r. oraz LKA/223/2020 z 25 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1 – 2)

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Mieście Tychy zmniejszyła się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych i jednocześnie zwiększyła się liczba mieszkańców przypadających na jeden taki punkt. Pozytywnie należy ocenić również wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W Mieście, zgodnie z dyspozycją ustawową, ustalono maksymalne liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Corocznie uchwalano też miejskie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W latach 2018 – 2019 Prezydent Miasta wywiązał się z obowiązku przeprowadzenia kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jednakże liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych objętych kontrolą wynosiła jedynie: 1,84% w 2018 r. i 3,95% i w 2019 r.

Zdaniem NIK, ustalona liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a następnie maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, nie wynikała z rozpoznania potrzeb i nie była oparta na rzetelnej analizie diagnozy

[1] Zwany dalej „Urzędem".

[2] Zwana dalej: „Przewodniczącą Rady".

[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK

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

w tym zakresie, a miała na celu uniknięcie sytuacji oczekiwania przez przedsiębiorców na uzyskanie zezwolenia na sprzedaż tych napojów, oraz niedoprowadzenie do zjawisk niepożądanych i korupcjogennych.

Za nieprawidłowości NIK uznaje:

- niezamieszczania w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych konkluzji określających potrzeby w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w Mieście, mogących stanowić wskazówkę dla Rady Miasta przy ustalaniu m.in. liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów na terenie Miasta,

– przyjmowanie przez Radę Miasta projektów uchwał dotyczących ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ustalania miejsc usytuowania sprzedaży napojów alkoholowych bez rzetelnego uzasadnienia proponowanych rozwiązań,

– przyjęcie przez Radzę Miasta uchwały nr L/824/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Tychy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zawierającą rozwiązania niezgodne z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[5], ponieważ nie określała zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,

– przyjęcie przez Radę Miasta w ww. uchwale nr L/824/18 zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych we wskazanych miejscach bez przywołania właściwej podstawy prawnej oraz bez uzasadnienia, że charakter tych miejsc uzasadnia wprowadzenie zakazu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, Miasto dysponowało danymi i informacjami o zjawiskach i problemach związanych z używaniem alkoholu, Prezydent Miasta zlecił bowiem wykonanie badań społecznych, obejmujących diagnozy uzależnień od alkoholu.

Rada Miasta, zgodnie z art. 4[1] ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uchwalała corocznie miejski program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na każdy rok z okresu objętego kontrolą, których projekty były przedkładane przez Prezydenta Miasta. Programy te zostały uchwalone przez Radę Miasta w brzemieniu przedłożonym przez Prezydenta Miasta, bez wnoszenia poprawek.

Każdorazowo w programach tych zawarto diagnozę problemu uzależnienia od alkoholu, opracowaną przy wykorzystaniu niezbędnych danych, pozyskanych z instytucji/podmiotów świadczących wsparcie osobom uzależnionym i ich bliskim oraz wyniki przeprowadzonych ww. badań społecznych.

---

[5] Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm., zwana dalej „ustawą 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.

Diagnoza zawierała dane dotyczące lokalnej dostępności alkoholu, w tym m.in. dane o liczbach punktów sprzedaży oraz dane o liczbie mieszkańców przypadających na punkt sprzedaży napojów alkoholowych, analizę spożycia alkoholu przez osoby nieletnie oraz dane dotyczące naruszeń prawa i porządku przez osoby nietrzeźwe.

(akta kontroli str. 5 – 152)

Miejskie programów zawierały następujące cele: „Ograniczenie spożycia napojów alkoholowych. Przeciwdziałanie powstawaniu i usuwanie następstw nadużywania alkoholu." (2017 i 2018 r.), „Rozwój i doskonalenie istniejącego systemu rozwiązywania problemów alkoholowych w Tychach, a także ograniczanie negatywnych skutków społecznych, będących konsekwencją nadużywania napojów alkoholowych, w tym przeciwdziałanie przemocy w rodzinie." (2019 r.) i „Ograniczenie negatywnych konsekwencji społecznych, w tym szczególnie szkód zdrowotnych i zaburzeń życia rodzinnego, wynikających z używania alkoholu." (2020 r.). W programach sformułowano zadania oraz wskazano działania w celu ich realizacji, przypisując dla każdego działania miernik dla potrzeb późniejszej oceny stopnia realizacji działania. Zadania ujęte w analizowanych programach dotyczyły sfery pomocy osobom uzależnionym od alkoholu, rodzinom tych osób, wspierania działalności instytucji i organizacji służących rozwiazywaniu problemów alkoholowych oraz prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej.

(akta kontroli str. 9 – 148)

2. W miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zawarto informacje o lokalnej dostępności alkoholu oraz o obowiązujących w tym zakresie uchwałach Rady Miasta i o ujętych w nich regulacjach. W programach podawano tendencje dotyczące liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz wskazywano liczbę punktów sprzedaży na mieszkańca.. Na skalę problemu w Tychach wskazywano także m.in. poprzez podanie liczby wniosków o podjęcie czynności zmierzających do nałożenia sądowego obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. Nie dokonano jednakże oceny, czy aktualna sytuacja w zakresie dostępności napojów alkoholowych jest zadowalająca, co opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 9 – 148)

3. W okresie przed nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości[7], obowiązywała uchwała nr XX/429/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży. W uchwale tej ustalono ogólną liczbę 420 punktów sprzedaży ww. napojów, w tym:

- liczbę 220 punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży,
- liczbę 200 punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Po nowelizacji ustawy, Rada Miasta, ustaliła maksymalne liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, podejmując stosowne uchwały zgodnie z art. 4 ustawy z dnia z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy

[7] Stan prawny obowiązujący do 8 marca 2018 r.:

o bezpieczeństwie imprez masowych[8], w okresie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 9 września 2018 r.

(akta kontroli str. 153 – 155)

21 czerwca 2018 r. Rada Miasta przyjęła uchwałę nr XLIX/802/18 w sprawie ustalenia dla miasta Tychy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Projekt tej uchwały został przedłożony przez Komisję Porządku Publicznego i Zdrowia Radzie Miasta. Następnie maksymalna liczba ww. zezwoleń[9] została zmieniona, uchwałą Rada Miasta, nr L/824/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. Zmiana została dokonana na wniosek Komisji Porządku Publicznego i Zdrowia Rady Miasta. W wyniku zmiany uchwały, na terenie Miasta:

- maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła:

1) 250[10] na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz na piwo,
2) 220 (przed zmianą 212) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % alkoholu (z wyjątkiem piwa),
3) 220 (przed zmianą 206) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18 % alkoholu,

- maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła:

1) 200 (przed zmianą 149) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz na piwo,
2) 200 (przed zmianą 97) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % do 18 % alkoholu (z wyjątkiem piwa),
3) 200 (przed zmianą 103) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18 % alkoholu.

(akta kontroli str. 156 – 167)

W uzasadnieniu projektu ww. uchwały, zgłoszonym przez Przewodniczego Komisji Porządku Publicznego i Zdrowia Rady Miasta Tychy wskazano, że projekt tej uchwały realizuje delegację ustawową, natomiast nie przedstawiono motywów, którymi kierowano się przy projektowaniu rozwiązań i określeniu podanych w projekcie maksymalnych liczb zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów alkoholu

W protokole z posiedzenia Rady Miasta Tychy z dnia 30 sierpnia 2018 r., na którym Rada Miasta zmieniała – podwyższyła maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zapisano, że zmiana liczby ww. zezwoleń jest wynikiem autopoprawki, którą zgłosiła Komisja Porządku Publicznego i Zdrowia Rady Miasta.

(akta kontroli str. 194)

Udzielając wyjaśnień dotyczących zaproponowania Radzie Miasta rozwiązań w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz braku rzetelnego uzasadnienia zaproponowanych wielkości

---

[8] Dz. U. z 2018 r. poz. 310.

[9] Uchwałą nr L/824/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/802/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. Rady Miasta Tychy w sprawie ustalenia dla miasta Tychy maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych.

[10] Liczba została ustalona w wyniku poprawki wnioskodawców, wniesionej na posiedzeniu Rady Miasta w dniu 21 czerwca 2018 r. poprzednio projekt zakładał 238 zezwoleń.

maksymalnej liczby ww. zezwoleń, była Przewodnicząca Komisji Porządku Publicznego i Zdrowia, nie odniosła się do przedstawionych spraw, wskazała jedynie, że „projekt uchwały, dotyczący zmian w zakresie limitów dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych, został zaopiniowany i zaakceptowany przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Komisję Porządku Publicznego i Zdrowia". Podała też, że „Komisja Porządku Publicznego i Zdrowia oparła się przy podjęciu swojej pozytywnej opinii m.in. na Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych obowiązującym w roku 2018, który zawierał diagnozę w tym m.in. lokalną dostępność do alkoholu, dane dotyczące spożywania alkoholu przez osoby nieletnie, szkody wyrządzane w rodzinach przez osoby nietrzeźwe lub nadużywające alkoholu."

(akta kontroli str. 269 – 271)

W Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2019 i 2020 rok, przedstawiając obowiązujące limity maksymalnych liczb zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, stwierdzono, że „mając na uwadze ograniczenie dostępności do alkoholu w Tychach, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2018 roku zarekomendowała limity bardziej restrykcyjne", ale – jak podano dalej „tak niskie limity służyłyby osiągnięciu celów polityki reglamentacyjnej wobec alkoholu, jednocześnie zmuszając część przedsiębiorców do oczekiwania na uzyskanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu."

(akta kontroli str. 94 i 132)

Zasady usytuowania na terenie Miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zostały określone w uchwale Rady Miasta Tychy nr XI/135/15 z dnia 28 maja 2015 r., a następnie w uchwale nr L/825/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. Obie uchwały zawierały takie same postanowienia, stanowiąc, że miejsca sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 metrów od „obiektów chronionych", którymi są szkoły, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, przedszkola publiczne, podmioty lecznicze wykonujące działalność w zakresie leczenia odwykowego. W uchwałach określono sposób liczenia odległości od obiektów chronionych oraz wprowadzono zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, placów zabaw dla dzieci, kościołów i cmentarzy oraz podmiotów wykonujących działalność leczniczą. W uzasadnieniu do projektu uchwały nr L/825/18, przedłożonego przez Prezydenta Miasta wskazano, że przedmiotowa uchwała została przygotowana w związku z 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, który stanowi, że między innymi dotychczasowa uchwała w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Tychy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych traci moc po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy. Wskazano, że treść proponowanej uchwały pozostaje bez zmian w stosunku do uchwały aktualnie obowiązującej. W uzasadnieniu do projektu ww. uchwały przedłożonym w 2015 r. zawarto szczegółowe wyjaśnienie przyjętych w projekcie unormowań.

W uchwałach tych nie ustalono zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz wprowadzono zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych we wskazanych miejscach bez przywołania właściwej podstawy prawnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 205 – 213)

Także w czasie ogłoszonego w Polsce, w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie - stanu epidemicznego, Prezydent nie korzystał z możliwości przedstawienia Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta rekomendowanego przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, określonego w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 214 – 218)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce Rada Miasta nie podejmowała uchwały o stałym lub czasowym zakazie sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, co umożliwia przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (z wyjątkiem błędnie podjętych regulacji, które przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 221)

4. Rada Miasta skorzystała z możliwości ustalenia dla swojego terenu ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, wprowadzając stały zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie całego miasta w godzinach[11] od 24^{00}do 6^{00}. Postanowienie to ujęto w ww. uchwale nr XLIX/802/18, zgodnie z projektem ww. uchwały, przedłożonym pod obrady Rady Miasta przez Komisję Porządku Publicznego i Zdrowia.

W Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywana Problemów Alkoholowych na 2020 r. odnotowano pozytywne skutki wprowadzonego zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych. Z zawartych w tym Programie danych Komendy Miejskiej Policji w Tychach wynika bowiem, że zmniejszyła się liczba interwencji związanych ze spożywaniem alkoholu.

(akta kontroli str. 133, 162 – 163)

5. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski nie stwierdził nieważności żadnej uchwały i nie wniósł żadnej skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwały Rady Miasta Tychy w sprawach z zakresu ustalania liczby punktów sprzedaży i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania punktów sprzedaży lub wprowadzenia ograniczeń w zakresie sprzedaży alkoholu.

(akta kontroli str. 222)

6. W latach 2015 – 2019 liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujących w danym roku zmalała – z 1 030 do 909 (według stanu na koniec roku). W okresie objętym kontrolą, liczba tych zezwoleń wynosiła w 2017 r. – 979, w 2018 r. – 959, w 2019 r. – 909, a według stanu na 31 marca 2020 r. – wzrosła do 931. Liczba wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2015 – 2019 systematycznie malała z 216 do 91. W latach objętych kontrolą liczba tych wniosków wyniosła, odpowiednio: 198, 180 i 91, a w 2020 r. (do 31 marca) wniosków tych było 42. Również liczba wydanych w każdym roku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zmalała, od 542 zezwoleń w 2015 r. do 214 zezwoleń w 2019 r. W latach objętych kontrolą wydano, odpowiednio:

[11] Godziny te zostały ustalone w wyniku poprawki wnioskodawców, poprzednio projekt zakładał zakaz sprzedaży w godzinach 22^{00} – $6.^{00}$.

489, 492, 214 i w 2020 r. (do 31 marca) – 81 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W badanym okresie nie odrzucono żadnego wniosku. Złożone przez przedsiębiorców wnioski dotyczyły zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o różnych zawartościach alkoholu[12]. Zezwolenia były wydawane osobno na każdy rodzaj alkoholu.

(akta kontroli str. 225)

7. W badanym okresie, liczba wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie przewyższyła maksymalnej liczby ustalonej przez Radę Miasta Tychy.

(akta kontroli str. 228)

8.1 W latach 2015 – 2019 systematycznie malała liczba obowiązujących na koniec każdego roku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wynosząc od 1 030 do 909, a na koniec marca 2020 r. wzrosła do 923. Liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła od 662 w 2015 r. do 583 w 2019 r., a na 31 marca 2020 r. – 594. Natomiast liczba zezwoleń na sprzedaż tych napojów w miejscu sprzedaży wynosiła od 368 w 2015 r. do 325 w 2019 r., a na 31 marca 2020 r. – 594.

W latach 2015 – 2019 systematycznie zmniejszała się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych i wynosiła, odpowiednio: 418, 406, 392, 390, 364, natomiast na 31 marca 2020 r. wzrosła do 370 punktów. Liczba punktów sprzedaży tych napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła od 255 w 2015 r. do 219 w 2019 r. a na 31 marca 2020 r. wzrosła do 221 r., a liczba punktów sprzedaży tych napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wynosiła od 163 w 2015 r. do 149 w 2019 r., na 31 marca 2020 r. wzrosła do 149.

(akta kontroli str. 226)

8.2. W latach 2015 – 2019 oraz na 31 marca 2020 r., zwiększała się liczba mieszkańców Miasta przypadająca na jeden punkt sprzedaży i wynosiła, odpowiednio: 295, 301, 310, 329 i 323. Liczba mieszkańców, przypadająca na liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) wynosiła, odpowiednio: 483, 406, 502, 511, 547 i 541. Natomiast liczba mieszkańców, przypadająca na liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne) wynosiła, odpowiednio: 756, 774, 810, 783, 827 i 802. Wynikało to ze zmniejszającej się liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wynoszących od 418 na koniec 2015 r. do 364 na koniec 2019 r. Na dzień 31 marca 2020 r. liczba tych punktów wzrosła i wyniosła 370. W podziale na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży, liczby punktów wynosiły, odpowiednio: 255 i 163, 248 i 158, 242 i 150, 236 i 154, 219 i 145 oraz 221 i 149. Od 2015 r zmniejszyła się liczba mieszkańców z 123,3 tysięcy osób do 119,6 tys. osób w 2019 r.

(akta kontroli str. 227)

8.3. W latach 2018 – 2019 oraz na dzień 31 marca 2020 r. liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych była mniejsza od maksymalnej liczby zezwoleń, wynoszącej 1 290, i wynosiła odpowiednio 953, 908 i 923, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu w wysokości, odpowiednio: 73%, 70% i 71%. W przypadku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, zezwoleń na sprzedaż napojów do 4,5 %

[12] A - do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo, B – powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu oraz C – powyżej 18 % zawartości alkoholu.

alkoholu oraz piwa obowiązywało, odpowiednio: 222, 205 i 208, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (250) w wysokości, odpowiednio: 88%, 82% i 83%, zezwoleń na sprzedaż napojów od 4,5% do 18 % alkoholu obowiązywało, odpowiednio: 202, 192 i 196, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (220) w wysokości, odpowiednio: 91%, 87% i 89%, natomiast zezwoleń na sprzedaż napojów powyżej 18 % alkoholu obowiązywało, odpowiednio: 194, 186 i 190, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (220) w wysokości, odpowiednio: 88%, 84% i 86%.

W przypadku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, zezwoleń na sprzedaż napojów do 4,5 % alkoholu oraz piwa obowiązywało, odpowiednio: 148, 142 i 143, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (200) w wysokości, odpowiednio: 74%, 71% i 71%, zezwoleń na sprzedaż napojów od 4,5% do 18 % alkoholu obowiązywało, odpowiednio: 93, 91 i 93, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (200) w wysokości, odpowiednio: 46%, 45% i 46%, natomiast zezwoleń na sprzedaż napojów powyżej 18 % alkoholu obowiązywało, odpowiednio: 94, 92 i 93, co stanowiło wykorzystanie ustalonego limitu (200) w wysokości, odpowiednio: 47%, 46% i 46%.

(akta kontroli str. 228)

Powyższe wskazuje na istotną dużą rozpiętość pomiędzy ustaloną maksymalna liczbą zezwoleń a liczbą faktycznie udzielonych zezwoleń. Zdaniem NIK, gdyby przeprowadzono rzetelne analizy w tym zakresie z uwzględnieniem ustawowy obowiązek ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności, wówczas limity ustalono by na niższym poziomie.

8.4. W latach 2015-2019 wartość sprzedanych napojów alkoholowych w mieście[13] ogółem wyniosła, odpowiednio: 118 036,6 tys. zł, 120 501,1 tys. zł, 126 553,4 tys. zł i 129 610,2 tys. zł.

Wartość sprzedanych napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w podziale na zawartości alkoholu, kształtowała się następująco:

- do 4,5 % alkoholu oraz piwa wynosiła, odpowiednio: 50 610, 8 tys. zł, 51 976,0 tys. zł, 49 926,8 tys. zł, 52 116,2 tys. zł i 52 480,9 tys. zł,
- od 4,5 do 18 % alkoholu wynosiła, odpowiednio: 12 424,1 tys. zł, 12 742,6 tys. zł, 13 517,5 tys. zł 14 519,8 tys. zł i 14 875,9 tys. zł,
- powyżej 18 % alkoholu wynosiła, odpowiednio: 39 754,9 tys. zł, 42 418,6 tys. zł, 42 828,9 tys. zł, 44 871,6 tys. zł i 45 546,5 tys. zł.

Natomiast wartość sprzedanych napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży w podziale na zawartości alkoholu, kształtowała się następująco:

- do 4,5 % alkoholu oraz piwa wynosiła, odpowiednio: 11 940,0 tys. zł, 10 149,3 tys. zł, 10 308,1 tys. zł, 10 893,3 tys. zł i 11 958,5 tys. zł,
- od 4,5 do 18 % alkoholu wynosiła, odpowiednio: 844,0 tys. zł, 829,3 tys. zł, 1 013,6 tys. zł, 1 399,4 tys. zł i 1 553,7 tys. zł,
- powyżej 18 % alkoholu wynosiła, odpowiednio: 2 462,8 tys. zł, 2 285,3 tys. zł, 2 735,3 tys. zł, 2 753,1 tys. zł i 3 194,7 tys. zł.

Powyższe dane wskazują na systematyczny wzrost wartości sprzedanych napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno poza miejscem sprzedaży,

[13] Według oświadczeń przedsiębiorców składanych według stanu na 31 grudnia.

jak i w miejscu sprzedaży. Wyjątkiem był spadek wartości sprzedaży napojów do 4,5 % alkoholu oraz piwa w 2017 r. o 4 %, w porównaniu do roku 2016 r.

W całym Mieście od wejścia w życie uchwały nr XLIX/802/18 z dnia 21 czerwca 2018 r., tj. od 11 lipca 2018 r.[14], obowiązywał zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie miasta Tychy w godzinach od 24^{00} do 6^{00}.

(akta kontroli str. 229)

9. Równolegle z kontrolą działalności Rady Miasta w Tychach, NIK sprawdziła m.in., w jaki sposób organ wykonawczy miasta realizował ustawowy obowiązek kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Szczegółowe ustalenia kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezydenta Miasta Tychy.

Poproszona o wyjaśnienia w sprawach objętych kontrolą NIK, Przewodnicząca Rady Miasta podała, że zadaniem przewodniczącej Rady Miasta jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad - art 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[15], stąd udzielenie odpowiedzi nie mieści się w uprawnieniach ustawowych Przewodniczącej Rady Miasta.

(akta kontroli str. 252 – 253)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W uchwalonych miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie zamieszczano konkluzji określających potrzeby w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w Mieście, mogących stanowić bezpośrednią wskazówkę dla Rady Miasta przy ustalaniu m.in. liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (w projektach ww. programów na lata 2017 – 2018), co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w brzmieniu obowiązującym do 8 marca 2018 r.) oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów na terenie Miasta, (w projektach na lata 2019 – 2020), co nie odpowiadało wymogom art. 12 ust. 7 ww. ustawy, w brzemieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r.

   Zdaniem NIK, w ww. programach należy ująć konkluzje dotyczące wiedzy na temat lokalnych potrzeb w zakresie ograniczania spożycia napojów alkoholowych (będących wynikiem analiz pośrednich, jak i bezpośrednich), bądź celów, działania lub wskaźniki świadczące o uwzględnieniu tego zagadnienia w realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

2. Przyjmowanie przez Radę Miasta projektów uchwał dotyczących ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ustalania miejsc usytuowania sprzedaży napojów alkoholowych w mieście bez rzetelnego uzasadnienia proponowanych regulacji.

[14] Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 4089 z dnia 27 czerwca 2018 r.

[15] Dz. U. z2018 r. poz. 994 ze zm.).

Ustalenie liczby punktów sprzedaży, jak i zasad ich usytuowania, oraz liczby maksymalnych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych są 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). Przyjęcie każdej uchwały z zakresu objętego kontrolą powinno być poprzedzone stosownymi analizami, mającymi na celu ustalenie istotnych powodów jej podjęcia. Jest to ważne nie tylko dla oceny adekwatności proponowanych rozwiązań do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, ale również z tego względu, że postanowienia uchwał ograniczają swobodę działalności gospodarczej, a powody za tym przemawiające powinny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane.

3. Przyjęcie w uchwale nr L/825/18 z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Tychy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (§ 1 ust. 2 uchwały) rozwiązania niezgodnego z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ponieważ nie określono w tej uchwale zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Zgodnie z. art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości rada gminy ustala zasady usytuowania na ternie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i w świetle tego art. przepisu, rada gminy nie może odstąpić od ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla któregokolwiek z rodzajów zezwoleń, jak to uczyniono w § 1 ust. 2 ww. uchwały – ustalono zasady dla miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, nie ustalono natomiast takich zasad dla miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

4. Przyjęcie w ww. uchwale nr L/825/18 zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych we wskazanych miejscach bez przywołania właściwej podstawy prawnej oraz bez uzasadnienia, że charakter tych miejsc uzasadnia wprowadzenie zakazu.
   Miejsca, w którym zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych wskazano w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ustawa ta, w brzmieniu obowiązującym od 9 marca 2018 r., wprowadziła również zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu (art. 14 ust. 2a). W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gmin, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6). W przedłożonym projekcie uchwały jako podstawę jej podjęcia wskazano art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Uwzględnianie w miejskich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych konkluzji określających potrzeby w zakresie ograniczania dostępności alkoholu w Mieście, mogących stanowić wskazówkę dla Rady Miasta przy ustalaniu m.in. maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania tych napojów na terenie Miasta, zgodnie z wymogami art. 12 ust. 7 ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości.
2. Egzekwowanie od wnioskodawców rzetelnego uzasadniania wnoszonych pod obrady Rady Miasta projektów uchwał.
3. Przyjmowanie uregulowań w oparciu o właściwą podstawą prawną oraz określenie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

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 w Katowicach. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Katowice, dnia 31 sierpnia 2020 r.

Kontroler

[redacted]

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

[redacted]

WICEDYREKTOR