DU 09.09.20

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.01.2020

UM. 70186

Pan
[redacted]
Prezydent Miasta Tychy
Urząd Miasta Tychy
aleja Niepodległości nr 49
43–100 Tychy

DUG, SHZ + ZPS
DUK
08.09.2020 r.

# 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, o którym mowa w art.2a pkt 3 ustawy o NIK

[redacted], Prezydent Miasta Tychy[2], zajmujący stanowisko od 27 listopada 2014 r.

(akta kontroli str. 3 – 6)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu.
2. Działania w celu zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych[3], z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler

[redacted], główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/130 z 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

# II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Mieście Tychy zmniejszała się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych i jednocześnie zwiększała się liczba mieszkańców przypadających na jeden taki punkt. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych 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 kontrolą objęto jedynie 1,84% w 2018 r. i 3,95% i w 2019 r. punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

---

[1] Zwany dalej „Urzędem".
[2] Zwany dalej: „Prezydentem Miasta".
[3] Tj. do dnia 26 czerwca 2020 r.
[4] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK
[5] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Jednocześnie NIK negatywnie ocenia:

- przedkładanie Radzie Miasta projektów uchwał dotyczących miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w mieście nieodpowiadających wymogom ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[6],
- nieprowadzenie w 2017 r. kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- nieokreślenie przez Prezydenta Miasta sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej i w konsekwencji typowania podmiotów do kontroli, do czego jako organ kontroli był zobowiązany.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[7] kontrolowanej działalności

OBSZAR

## 1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Miasto dysponowało danymi i informacjami o zjawiskach i problemach związanych z używaniem alkoholu. Prezydent zlecał wykonanie następujących badań społecznych, obejmujących diagnozy uzależnień od alkoholu:

1) „Używanie środków psychoaktywnych przez młodzież szkolną w mieście Tychy" – rok 2015,
2) „Zachowania i postawy społeczne dorosłych mieszkańców Miasta Tychy wobec środków psychoaktywnych i przemocy - II edycja" – rok 2018,
3) „Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną na terenie Tychów" – rok 2019,
4) „Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną w Tychach w ocenie nauczycieli" – rok 2019.

Prezydent corocznie przedkładał projekty, a Rada Miasta, zgodnie z art. $4^1$ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uchwalała miejski program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na każdy rok z okresu objętego kontrolą. 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. W diagnozach wykorzystywano także wyniki przeprowadzonych ww. badań społecznych.

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. 8 - 271 i 355 – 358)

---

[6] Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm., zwana dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości".

[7] 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.

Projekty miejskich programów zawierały następujące cele: „Ograniczenie spożyc 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 projektach tych programów 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.

W wyjaśnieniach, udzielanych z upoważnienia Prezydenta Miasta, Zastępca Prezydenta podała, że „zalecenia dotyczące ograniczania dostępności alkoholu nie pojawiły się wprost w programach, ponieważ analizy danych statystycznych wykazują stałą, równomierną tendencję spadkową liczby punktów sprzedaży alkoholu. I tak, w grudniu 2010 r. było ich 465, w grudniu 2014 – 432, natomiast w grudniu 2018 roku – 390, co świadczyło o stale zmniejszającej się dostępności alkoholu w naszym mieście."

(akta kontroli str. 44 – 49, 116 – 121, 190 – 195, 265 – 270 i 388)

1.2. W projektach miejskich programów 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 projektach tych programów 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*.

Przedłożone przez Prezydenta Miasta projekty miejskich programów profilaktyki i rozwiazywania problemów alkoholowych zostały uchwalone przez Radę Miasta bez wnoszenia poprawek.

(akta kontroli str. 359 – 366)

1.3. W okresie przed nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości[8], 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,

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

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

(akta kontroli str. 273 – 285)

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

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[10] została zmieniona, uchwałą Rady 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[11] 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. 276 – 314)

W uzasadnieniu projektu ww. uchwały, zgłoszonego 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 (co szczegółowo przedstawiono w pkt.1.5).

---

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

[10] 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.

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

W protokole z posiedzenia Rady Miasta Tychy z dnia 30 sierpnia 2018 r., na którym Rada Miasta 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. 276 – 281 i 320)

W Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2019 i 2020 rok, przedstawiając obowiązujące maksymalne liczby 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. 183 i 255)

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. W uchwałach tych prowadzono także 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 projektach przedłożonych ww. uchwał 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*.

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.

(akta kontroli str. 341 – 354)

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. 494 – 500)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce Prezydent Miasta nie podejmował inicjatywy, a także Rada Miasta nie podejmowała uchwały, o wprowadzeniu stałego lub czasowego zakazu 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.

(akta kontroli str. 370)

1.4. 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[12] od $24^{00}$ do $6^{00}$. Postanowienie to ujęto w ww. uchwale nr XLIX/802/18, zgodnie z projektem tej 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. 256, 282 – 284 i 370)

1.5. W posiedzeniu Komisji Porządku Publicznego i Zdrowia, na której opracowano projekt uchwały 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 (nr XLIX/802/18) uczestniczył ówczesny naczelnik Wydziału Działalności Gospodarczej. Zastępca Prezydenta Miasta podała, że w 2018 r. w toku opracowania projektu uchwały w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ówczesny naczelnik Wydziału Działalności Gospodarczej, przygotowując projekt uchwały regulującej wydawanie zezwoleń w rozbiciu na poszczególne rodzaje alkoholu w Tychach, dokonał analizy liczby zezwoleń dla poszczególnych punktów, w miesiącach poprzedzających podjęcie uchwały. Dokonał również porównania limitów punktów sprzedaży i ich wykorzystania w wybranych miastach województwa śląskiego (stan na 12 kwietnia 2018 r.). Kontrolującej nie przedłożono ww. analiz.

Natomiast odnosząc się do przyczyn przedłożenia projektu uchwały zwiększającej maksymalne liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, Zastępca Prezydenta Miasta podała, że ustalenie limitów na poziomie, określonym w uchwale nr XLIX/802/18 z 21 czerwca 2018 r., spowodowałoby, że „przedsiębiorcy, którym wygasają zezwolenia, nie mogliby kontynuować dalszej sprzedaży alkoholu, z uwagi na brak możliwości otrzymania zezwolenia, z powodu wyczerpania limitu". „Takie działanie ograniczałoby swobodę działalności gospodarczej, ponieważ przedsiębiorcy od lat funkcjonujący w mieście, mogliby przez długi okres czekać na wydanie zezwolenia, o które wnioskują". Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 3b ustawy o wychowaniu w trzeźwości, „o otrzymaniu zezwolenia nie decydowałaby kolejność złożonych wniosków, lecz lokalizacja punktu sprzedaży, co w przypadku funkcjonujących w pobliżu siebie kilku lokali, przedsiębiorcy nie mieliby szans na otrzymanie nowego zezwolenia. Sytuacja, w której miasto nie ustaliłoby nowych limitów, mogłaby doprowadzić do zjawisk korupcjogennych, niepożądanych,

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

oznaczałoby to brak zezwoleń dla przedsiębiorców od lat funkcjonujących na tere miasta.".

(akta kontroli str. 386 – 387)

1.6. 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. 371)

1.7. 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: 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[13]. Zezwolenia były wydawane osobno na każdy rodzaj alkoholu.

(akta kontroli str. 393)

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

(akta kontroli str. 396)

1.9.1 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 przeznaczonych do spożycia 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. 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. 395)

---

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

1.9.2. 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. 395)

1.9.3. 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% 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. 396)

Powyższe wskazuje na znaczną rozpiętość pomiędzy ustaloną maksymalną a faktycznie udzieloną liczbą zezwoleń. Zdaniem NIK, gdyby przeprowadzono rzetelne analizy w tym zakresie, z uwzględnieniem ustawowego obowiązku ograniczania spożycia napojów alkoholowych poprzez ograniczanie ich dostępności, wówczas limity ustalono by na niższym poziomie.

1.9.4. W latach 2015-2019 wartość sprzedanych napojów alkoholowych w mieście[14] ogółem wyniosła odpowiednio: 118 036,6 tys. zł, 120 501,1 tys. zł, 126 553,4 tys. i 129 610,2 tys. zł.

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

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, 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.[15], 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. 309 – 310 i 397)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W przedkładanych projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych programów 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.

   W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta nie odniosła się do przyczyny nieuwzględnienia w przedkładanych projektach programów postanowień ww. art. 12, odpowiednio ust. 4 i 7, potwierdziła, że w programach nie zostały zawarte liczbowe wskazania co do zmniejszenia liczby punktów sprzedaży alkoholu oraz stwierdziła, że „Przepis art. 12 ust. 7 nie może być rozumiany

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

dosłownie, tj. w ten sposób, że w programie musi być określona liczba, usytuowanie czy godziny sprzedaży. Chodzi o to, żeby uchwały stanowiące akty prawa miejscowego odzwierciedlały postulaty i diagnozy zawarte w programie. Program nie powinien zawierać materii zastrzeżonej dla aktów prawa miejscowego."

(akta kontroli str. 389 – 390)

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. Przedkładane Radzie Miasta projekty uchwał dotyczących ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad ustalania miejsc usytuowania sprzedaży napojów alkoholowych w mieście nie zawierały rzetelnego uzasadnienia proponowanych regulacji.

   Zdaniem NIK, ustalenie liczby punktów sprzedaży, jak i zasad ich usytuowania, oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż 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). 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. W projekcie przedłożonej uchwały w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Tychy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (§ 1 ust. 2 projektu uchwały) zaproponowano rozwiązania niezgodne z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ponieważ proponowane rozwiązania nie określały 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 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 projektu 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. W projekcie uchwały w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Tychy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zaproponowano zakaz 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 napo alkoholowych wskazano w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwoś 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.

OCENA CZĄSTKOWA

W Mieście zmniejszyła się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych i jednocześnie zwiększyła się liczba mieszkańców przypadających na jeden taki punkt. Wprowadzony zakaz nocnej sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży przynosił rezultaty związane z poprawą bezpieczeństwa mieszkańców. W Mieście nie przekraczano maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przestrzegano zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zdaniem NIK, ustalona liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a następnie maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, nie wynikała jednak z rozpoznania potrzeb i nie była oparta na rzetelnej analizie diagnozy w tym zakresie.

NIK ocenia negatywnie przedkładanie Radzie Miasta projektów uchwał dotyczących miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, oraz zasad ustalania miejsc usytuowania sprzedaży napojów alkoholowych w mieście nieodpowiadających wymogom ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, upoważnieni przez Prezydenta pracownicy skontrolowali ogółem 21 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w tym siedem punktów w 2018 r. i 14 w 2019 r., w celu ustalenia przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Kontrolą objęto 1,84 % ww. punktów w 2018 r. i 3,95 % w 2019 r. Żadna z przeprowadzonych kontroli nie skutkowała wszczęciem postępowania w sprawie o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Kontrole zostały przeprowadzone przez trzyosobowe zespoły składające się z pracownika merytorycznego Wydziału Działalności Gospodarczej Urzędu, członka Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz funkcjonariusza Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 399 – 442)

W Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów alkoholowych na 2017 r. (uchwała nr XXVII/456/16 z 24 listopada 2016 r.) postanowiono, że „wykonywane będą kontrole doraźne oraz kontrole w ramach ogólnopolskich kampanii społecznych. Kontrole te mogą być przeprowadzane m.in. przez członków

Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, przy współpracy z pracownikami Policji oraz Straży Miejskiej w Tychach. Podejmowane będą także interwencje w przypadku złamania zakazu sprzedaży osobom nieletnim lub nietrzeźwym oraz w przypadku złamania zakazu promocji i reklamy napojów alkoholowych.".

(akta kontroli str. 50 i 390 – 391)

2.2. Prezydent Miasta, zarządzeniem nr 120/57/18 z 13 sierpnia 2018 r. ustalił zakres przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Tychy. Zarządzenie określiło też skład zespołów kontrolnych[16]. W zarządzeniu wskazano, że do takich kontroli stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[17]. Wskazano też, że plan kontroli powinien być opracowany po uprzednim przeprowadzeniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z art. 47 ust. 1 ww. ustawy, innych przesłanek decydujących o podjęciu kontroli w zarządzeniu nie zawarto[18]. Do przeprowadzenia takiej analizy zobowiązani zostali pracownicy merytoryczni Wydziału Działalności Gospodarczej Urzędu. Wskazano, że kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół. W zarządzeniu określono także zakres przedmiotowy takich kontroli. Wzory stosownych dokumentów kontroli[19] stanowiły załączniki do tego zarządzenia. W przyjętym wzorze protokołu kontroli nie zawarto polecenia sprawdzenia czy przez przedsiębiorcę przestrzegany jest zakaz nocnej sprzedaży oraz zakaz reklamy napojów alkoholowych na jego stronach internetowych.

(akta kontroli str. 455 – 465)

Prezydent Miasta nie ustalił sposobu dokonywania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, zasad identyfikacji obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest największe (wskazówki dotyczące zasad typowania podmiotów do kontroli).

Dobór podmiotów do kontroli konsultowany był na posiedzeniach Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Tychach. Jak podała Naczelnik Wydziału Ewidencji Działalności Gospodarczej, w 2018 roku zdecydowano o objęciu kontrolą siedmiu sklepów jednej sieci, w związku z sygnałami o nieprzestrzeganiu przepisów prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych. W 2019 roku, kontrolą objęto 14 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, wyznaczonych przez naczelnika Wydziału Działalności Gospodarczej, w uzgodnieniu z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W przypadku dwóch lokali, podjęto decyzję o działaniach kontrolnych w związku ze skargami mieszkańców.

(akta kontroli str. 371 – 372)

---

[16] Tj. trzyosobowe zespoły składające się z upoważnionych funkcjonariuszy Straży Miejskiej, pracowników merytorycznych Wydziału Działalności Gospodarczej Urzędu oraz członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

[17] Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm., zwana dalej „Prawem przedsiębiorców".

[18] Jak np. sygnały, skargi i zawiadomienia od mieszkańców, konsumentów, służb porządkowych i innych instytucji, dotyczące naruszenia bądź podejrzenia naruszenia którejkolwiek z zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych, charakter prowadzonej sprzedaży (do spożycia na miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży), a także częstotliwość dotychczas przeprowadzonych kontroli w danym punkcie sprzedaży alkoholu.

[19] Tj. upoważnienia do kontroli, zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli oraz protokołu kontroli.

Nieokreślenie sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej było niezgodne z art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, w myśl którego kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu ww. analizy, a sposób jej przeprowadzenia określa organ kontroli, co przedstawiono szczegółowo poniżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

2.3. We wszystkich podjętych 21 kontrolach, Prezydent Miasta wywiązał się z obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z art. 48 ust. 1 Prawo przedsiębiorców. Stwierdzono, że w jednym przypadku, na 21 podjętych kontroli, wszczęcie kontroli nastąpiło wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co naruszało postanowienia art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, co przedstawiono, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.* Wszystkie wysłane 21 zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli zawierało elementy, o których mowa w art. 48 ust. 3 Prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 401 – 442)

2.4. Analiza dokumentów z ww. 21 kontroli, w tym sporządzonych protokołów kontroli, wykazała, że kontrole były przeprowadzone zgodnie z zakresem określonym w ww. zarządzeniu Prezydenta Miasta i obejmowały przestrzeganie zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. W toku tych kontroli sprawdzano również wymogi ustanowione przez Radę Miasta, na podstawie art. 12 ust. 1-3 ww. ustawy. Sprawdzano także rzetelność składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim - pobierano stosowne wydruki z kas fiskalnych. W trzech przypadkach w trakcie tych kontroli stwierdzono niezgodność pomiędzy deklarowaną wartością sprzedaży napojów alkoholowych a wynikającą z przedłożonych wydruków z kasy fiskalnej, co - jak wynikało ze złożonych wyjaśnień przez przedsiębiorców było spowodowane niewłaściwym przyporządkowaniem produktów do odpowiednich grup towarowych. Jednakże, w związku ze stwierdzeniem, że nie nastąpiło uszczuplenie wpływów do budżetu Miasta, nie podjęto dalszych działań. Natomiast w jednym przypadku, w związku z nieprzedłożeniem przez przedsiębiorcę wydruków z kasy fiskalnej dotyczących wartości sprzedanych napojów alkoholowych, wszczęto postępowanie administracyjne dotyczące cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W tym przypadku, w związku z niedokonaniem opłaty trzeciej raty za korzystanie z zezwoleń za sprzedaż napojów alkoholowych, Prezydent Miasta stwierdził wygaśniecie z mocy prawa zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zdaniem NIK, wprowadzenie wzoru protokołu kontroli, w którym ujęto zagadnienia będące przedmiotem kontroli, dało możliwość rzetelnego dokumentowania przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. 400 – 442)

2,5 W wyniku oględzin 20 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, znajdujących się w najbliższym otoczeniu Urzędu, z których w 19 - w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono kontroli, a w jednym taka kontrola została przeprowadzona, w jednym punkcie, w sklepie ulokowanym w pawilonie, na dwóch szybach bocznych witryn stwierdzono naklejone zdjęcia przedstawiające w dużych rozmiarach trzy butelki wina wraz z innymi produktami spożywczymi.

(akta kontroli str. 468 – 479)

Art. $13^1$ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zabrania na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona, pod wymienionymi w ustawie warunkami.

Prezydent Miasta przesłał do przedsiębiorcy prowadzącego ww. sklep, w dniu 15 czerwca 2020 r. zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego napojów alkoholowych, na podstawie art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w którym poinformował go o przysługującym mu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, prawie do zapoznania się z dokumentami i złożenia wyjaśnień. W dniu 23 czerwca 2020 r. przedsiębiorca poinformował o usunięciu niepożądanych elementów z witryny sklepu, co zostało potwierdzone w wyniku oględzin przeprowadzonych przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 480 – 485)

2.6. Jako inne działania podejmowane przez Urząd w celu zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych, Zastępca Prezydenta Miasta wskazała:
- przeprowadzenie w 2016 r. szkolenia dla sprzedawców napojów alkoholowych, dotyczące odpowiedzialnej sprzedaży alkoholu,
- wysłanie w 2016 r. pism do sprzedawców alkoholu w mieście w sprawie odpowiedzialnej sprzedaży alkoholu,
- wysłanie w 2018 r. pism do przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przypominających o zakazie reklamy i promocji napojów alkoholowych,
- w 2017 oraz 2018 roku, wystosowano pisma do proboszczów z tyskich parafii, z prośbą o wpływanie na postawę mieszkańców w celu utrzymania trzeźwości.

(akta kontroli str. 372 – 381 i 385)

2.7. W latach objętych kontrolą Prezydent Miasta, wobec trzech sprzedawców, wszczął postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Postępowania te zostały podjęte wskutek skarg mieszkańców. W dwóch przypadkach skargi dotyczyły zakłócania ciszy nocnej, a w jednym naruszenia zakazu reklamy. W wyniku podjętego postępowania w dwóch ww. przypadkach (dotyczących ciszy nocnej) zostały wydane decyzje o cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przy czym w obu tych przypadkach przedsiębiorcy odwołali się od tych decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (SKO), które:

- w jednym przypadku podtrzymało decyzję Prezydenta Miasta. Decyzja SKO została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który ją uchylił. Po przeprowadzeniu postępowania w celu uzupełnienia materiałów i dowodów w sprawie, SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło postępowanie pierwszej instancji w całości,

- w drugim przypadku uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po przeanalizowaniu materiału dowodowego, Prezydent Miasta Tychy umorzył postępowanie administracyjne.

Jako powód uchylenia zaskarżonych decyzji wskazano, że ustalenia faktyczne poczynione w sprawie przez organy administracji nie pozwalają na stwierdzenie czy zostały spełnione przesłanki z art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W trzecim przypadku, w wyniku wyjaśnień przedsiębiorcy, Prezydent Miasta umorzył postępowanie.

(akta kontroli str. 371 – 373 i 443 – 445)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Kontrolę przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeprowadzono u jednego przedsiębiorcy wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zostało odebrane przez podmiot prowadzący sklep 13 września 2019 r., natomiast kontrolę wszczęto i przeprowadzono 19 września 2019 r., czyli po upływie sześciu dni, co było niezgodne z postanowieniami art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców.

   Wyjaśniając przyczyny podjęcia ww. kontroli przez upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, Naczelnik Wydziału Ewidencji Działalności Gospodarczej, podała, że doszło do omyłki obliczania terminu kontroli.

   NIK zwraca uwagę na konieczność zachowania terminów określonych w obowiązujących przepisach.

   (akta kontroli str. 423, 443 – 445 i 447 – 448)

2. Prezydent Miasta nie określił sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, w tym w szczególności zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

   Zastępca Prezydenta Miasta nie wyjaśniła przyczyn nieopracowania zasad typowania podmiotów do kontroli, wskazała jedynie, że dokumentacja związana z przeprowadzeniem kontroli w punktach sprzedaży alkoholu była konsultowana z ekspertem z Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

   (akta kontroli str. 391 – 392)

   Opracowanie sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej jest obowiązkiem ustawowym organu kontroli.

3. W 2017 r. nie przeprowadzono kontroli zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, do czego zobowiązywał Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów alkoholowych na 2017 r. (uchwała nr XXVII/456/16 z 24 listopada 2016 r.). Ponadto nieprowadzenie kontroli stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 w zw. z art. $18^3$ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jak też wpłynęło na brak realizacji zadania zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych.

   Zastępca Prezydenta Miasta nie podała przyczyn niepodjęcia takich kontroli w 2017 r., wskazała jedynie, że w tym roku opracowywano procedurę takich kontroli.

   (akta kontroli str. 50 i 390 – 391)

OCENA CZĄSTKOWA

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 kontrolą objęto jedynie 1,84% w 2018 r. i 3,95% i w 2019 r. punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

Za nieprawidłowość NIK uznaje nieprowadzenie takich kontroli w 2017 r., a także nieokreślenie przez Prezydenta sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej i w konsekwencji typowania podmiotów do kontroli, do czego jako organ kontroli był zobowiązany.

# 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 projektach miejskich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych programów 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. Rzetelne uzasadnianie regulacji dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych.
3. Wdrożenie zasad typowania podmiotów do kontroli przestrzegania warunków i zasad korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z zachowaniem terminów określonych w art. 48 ust. 2 Prawa przedsiębiorców.

# 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, termi 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