



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-12-03/2012

P/12/165

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/165 – Realizacja i wykorzystanie dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2010-2012 (do 30 czerwca)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Bielawski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82023 z dnia 5 września 2012 r. Marek Żukowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82047 z dnia 26 września 2012 r. [Dowód: akta kontroli str.1-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Siemiatycze (zwany w dalszej treści: „Urzędem”), 17-300 Siemiatycze, ul. Pałacowa 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Siniakowicz, Burmistrz Miasta Siemiatycze

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ wykorzystanie środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – głównie z powodu nieuchwalenia programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2010-2011 oraz nieprzestrzegania (w latach 2010-2011) obowiązku przeznaczania całości dochodów pochodzących z ww. opłat na realizację zadań wynikających z programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także zadań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia natomiast wywiązywanie się przez Miasto Siemiatycze z zadań dotyczących regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych.

A. Ocena negatywna wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynika z:

- niepodjęcia przez Radę Miejską uchwały w sprawie programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2010-2011, mimo opracowania przez Burmistrza Miasta projektu takiej regulacji – co stanowi naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii², [pkt III. 2 wystąpienia]
- nieprzeznaczenia w latach 2010-2011 – wbrew wymogom art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości³ – części dochodów, w kwocie 115.504 zł, uzyskanych ze wspomnianych opłat na realizację zadań określonych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz na zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii (na te cele przeznaczono 84% kwoty dochodów uzyskanych z opłat), [pkt III.4.1 i III.4.2. wystąpienia]

W zakresie wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pozytywnie ocenia się natomiast podejmowane (głównie w 2012 roku) działania organów miasta, polegające na:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zm.) – zwana dalej: „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”.

³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) – zwana dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”.

- rzetelnym, to jest uwzględniającym potrzeby i uwarunkowania lokalne, opracowaniu na rok 2012 Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Programu przeciwdziałania narkomanii – a zwłaszcza właściwej realizacji zadań wynikających z tych programów, [pkt. III. 2 wystąpienia];
 - zwiększeniu (w toku kontroli NIK) planu wydatków budżetu miasta przeznaczonych na wykonanie zadań wynikających z Programów profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii na rok 2012 o kwotę odpowiadającą wydatkom niezrealizowanym w 2011 roku, [pkt. III. 4.1 wystąpienia];
 - właściwym udzielaniu i rozliczaniu dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań publicznych wynikających z przyjętych programów, [pkt III. 4.3. wystąpienia].
- B. Ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizacji zadań dotyczących regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych wynika z:
- wywiązania się organów gminy z obowiązku ustalenia zasad usytuowania i określenia maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, [pkt. III. 1 wystąpienia]
 - prawidłowego (mimo stwierdzonych uchybień formalnych) prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, [pkt. III. 3.1 wystąpienia]
 - egzekwowania od przedsiębiorców obowiązku składania oświadczeń o wartości sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych i wnoszenia opłat. [pkt. III. 3.3 wystąpienia]

Nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- ograniczonego m.in. ze względu na niesprawdzanie oświadczeń o wartości sprzedaży zakresu kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, [pkt. III. 3.2. wystąpienia]
- niewydania decyzji o cofnięciu zezwolenia, mimo wystąpienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. [punkt III. 3.2. wystąpienia]

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązywanie się samorządu gminy z obowiązku ustalenia aktem prawa miejscowego zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Zasady usytuowania oraz maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) regulują uchwały: [1] z dnia 30 października 2007 r. w sprawie limitów miejsc sprzedaży oraz [2] z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (zmieniona uchwałą z dnia 27 października 2010 r.).

Uchwały, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Podlaskiego. Na wniosek Wojewody Podlaskiego (wystąpienie pokontrolne z 28 czerwca 2010 r.) Rada Miasta Siemiatycze uchyliła § 2 uchwały z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, nakazujący przedsiębiorcom uzyskanie pozytywnej opinii osób zamieszkujących w bliskim sąsiedztwie lokalu, ze względu na to, że przepis ten wykraczał poza delegację określoną w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Postanowienia uchwał określających zasady usytuowania oraz maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych (po wyeliminowaniu niezgodnego z prawem przepisu uchwały z dnia 5 marca 2003 r.) nie przekraczały wynikających z przepisów prawa uprawnień gminy do ograniczania swobody działalności gospodarczej.

Uchwała w sprawie maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, nie zawierała postanowień dotyczących dostosowania limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu określonych w programach

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) bowiem programy te nie obejmowały tego zagadnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 5-6,8]

Liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), w porównaniu z limitem ustalonym przez Radę Miasta, przedstawia zestawienie:

Wyszczególnienie	Stan na:			
	1.01.2010 r.	1.01.2011 r.	1.01.2012 r.	30.06.2012 r.
1	2	3	4	5
Limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% ustalony przez Radę Gminy.	57	57	57	57
W tym:	37	37	37	37
- do spożycia poza miejscem zakupu,	20	20	20	20
- do spożycia w miejscu zakupu.				
Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% działających na terenie gminy.	45	44	48	49
W tym:	34	32	35	35
- do spożycia poza miejscem zakupu,	11	12	13	14
- do spożycia w miejscu zakupu.				

Ponadto w gminie funkcjonowały punkty sprzedaży piwa nie objęte limitami określonymi uchwałą. Liczba takich punktów wynosiła: w 2010 r. – 12, 2011 r. – 11, 2012 r. – 9, 2012 r.(30 czerwca) – 9.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 144]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wywiązywania się z obowiązku ustalenia zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

2. Wywiązywanie się samorządu gminy z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2010-2012 zostały przyjęte uchwałami Rady Miasta: z dnia 30 marca 2010 r., z 18 lutego 2011 r., z dnia 15 lutego 2012 r. Rada Miasta nie uchwaliła programu przeciwdziałania narkomanii na okres 2010-2011. Program na rok 2012 został przyjęty uchwałą z dnia 15 lutego 2012 r. Powyższe regulacje nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Podlaskiego.

Programy obowiązujące w 2012 r. zawierały rzetelną analizę uwarunkowań i potrzeb lokalnych. W zakresie Programu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi składały się na nią – szczegółowa diagnoza stanu problemów alkoholowych opracowana w oparciu o informacje i dane liczbowe otrzymane od: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (w dalszej części zwany „MOPS”), Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (w dalszej części zwana „MKRPA”), Poradni Leczenia Uzależnień, Komendy Powiatowej Policji w Siemiatyczach (w dalszej części zwana „KPP”). Z powyższej diagnozy wynika, że w ostatnich latach zwiększeniu uległa liczba: wniosków o zastosowanie leczenia, osób objętych pomocą terapeutyczną, interwencji w związku z nadużywaniem alkoholu.

Program przeciwdziałania narkomanii zawierał szczegółową diagnozę społeczną problemu, a sporządzono go w oparciu o badania ankietowe oraz dane uzyskane z KPP w Siemiatyczach i punktu konsultacyjno-informacyjnego działającego przy MOPS. Z przeprowadzonej analizy wynika, że odsetek młodzieży sięgającej po narkotyki wynosił 84,8% (wśród gimnazjalistów) i 63,3% (wśród licealistów). Zauważono również niepokojące

zjawisko sięgania przez młodzież po „twarde” i coraz bardziej uzależniające środki w postaci haszyszu, heroiny i amfetaminy. Z diagnozy wynika, że jedną z podstawowych przyczyn zażywania narkotyków są zagraniczne wyjazdy zarobkowe rodziców, którzy obowiązek opieki realizują najczęściej przez przekazanie stosunkowo znacznych kwot pieniędzy do dyspozycji młodzieży.

Działania zaplanowane w programach ukierunkowane były na realizację zadań wskazanych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Przewidziane programami profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi zadania, realizowane były m.in. poprzez: [1] zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży, [2] zachęcanie do wykorzystania istniejącej bazy sportowo-rekreacyjnej, [3] wspieranie środowisk promujących postawy abstynenckie wśród dzieci i młodzieży, [4] interwencje po wystąpieniu uzależnienia alkoholowego, [5] wspieranie grup anonimowych alkoholików, [6] współfinansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży z rodzin alkoholowych, [7] podnoszenie kwalifikacji osób pracujących bezpośrednio z osobami uzależnionymi, [8] prowadzenie punktu AA. W ramach Programu przeciwdziałania narkomanii przewidziano prowadzenie punktu konsultacyjnego i informacyjnego oraz realizację: [1] programu pilotażowego „Szkoła dobrego wyboru”, [2] warsztatów i szkoleń dla uczniów i rodziców, [3] współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się problematyką uzależnień, [4] warsztatów dla rodziców (w ramach tego zadania realizowano spotkania w szkołach prowadzone przez terapeutów i pełnomocnika ds. przeciwdziałania uzależnieniom).

Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2010-2011 nie zawierały analiz uwarunkowań i potrzeb lokalnych. Także w dokumentach poprzedzających przyjęcie programów nie zawarto pisemnych analiz mających wpływ na treść programów. Były pełnomocnik Burmistrza ds. przeciwdziałania alkoholizmowi (osoba odpowiedzialna za opracowanie projektów programów) wyjaśnił, że w czasie pełnienia funkcji pełnomocnika nie dokonywał – w formie pisemnej – analiz uwarunkowań i potrzeb lokalnych w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych.

W programach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi (obowiązujących w latach 2010-2012) oraz w programie przeciwdziałania narkomanii na rok 2012 wskazane zostały osoby i instytucje odpowiedzialne za ich realizację (pełnomocnicy ds. przeciwdziałania uzależnieniom, MOPS). Ustalono w nich wynagrodzenia członków miejskiej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (250 zł brutto miesięcznie, proporcjonalnie do udziału w posiedzeniach komisji). Koszty realizacji poszczególnych przedsięwzięć oszacowano tylko w Programach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii na rok 2012.

[Dowód akta kontroli str. 9-34,35-48, 98-99, 100, 101-102]

Z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2010 sporządzona została przez pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych informacja (dokument bez daty). Informacja została przedstawiona Radzie Miasta na sesji w dniu 22 czerwca 2012 r. Z informacji tej wynika, że:

- zorganizowano spektakle o tematyce uzależnień pt. „NOE”, „Afrykańska przygoda”, „Córeczka” (kosztem 4.800 zł),
- skierowano do poradni uzależnień 18 osób,
- zorganizowano szkolenia dla 13 osób pt. „Motywowanie do podjęcia leczenia” (kosztem 1.280 zł),
- udzielono dotacji dla stowarzyszeń na zadania związane z zagospodarowaniem czasu wolnego dzieci i młodzieży (kosztem 7.000 zł),
- udzielono dotacji na wypoczynek letni dla 184 dzieci i młodzieży (60.000 zł),
- udzielono dotacji na prowadzenie świetlicy dla dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych (kosztem 30.000 zł),
- zorganizowano ferie na sportowo (kosztem 1.509 zł),
- zorganizowano choinkę dla dzieci niepełnosprawnych (kosztem 1.003 zł).

Zadania zrealizowane w ramach Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2011 r. oraz zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii zawarto

w informacji sporządzonej przez pełnomocnika (dokument bez daty). Informacja została przedstawiona Radzie Miasta na sesji w dniu 22.06.2012 r. Zrealizowane zostały m.in. następujące zadania:

- zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków – 10 opinii biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (3.807 zł),
- szkolenia członków MKRPA (1.200 zł) oraz prowadzenie punktu konsultacyjnego (63.829,66 zł),
- szkolenia pracowników (2.092 zł),
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe i narkomanii pomocy psychospołecznej i prawnej (217 konsultacji psychologicznych w punkcie konsultacyjnym, bezpłatne porady prawne),
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych [m.in. spektakle profilaktyczne (5.940 zł), transport dzieci uczestniczących w programach profilaktycznych (2.150 zł), udzielenie dotacji w zakresie zagospodarowania czasu wolnego (60.000 zł) i wypoczynek letni dzieci i młodzieży (70.100 zł)],
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych i narkomanii m.in.: sfinansowanie całorocznej działalności świetlicy środowiskowej (40.000 zł), dofinansowanie działalności Abstynenckiego Stowarzyszenia „IGNIS” – 19.626 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 49-52, 53-58]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- wbrew postanowieniom art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii Rada Miasta nie uchwaliła Programu przeciwdziałania narkomanii w latach 2010-2011 r. Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 ww. ustawy w celu realizacji zadań przeciwdziałania narkomanii opracowany został, przez pełnomocnika Burmistrza ds. przeciwdziałania narkomanii, projekt programu na lata 2010-2013. Projekt przedstawiony radnym na sesji w dniu 17.02.2010 r., spełniał wymogi art. 10 ust. 1. ww. ustawy. Na wniosek jednego z radnych (twierdził on m.in., że program nie jest rzetelnie opracowany i nie jest znany młodzieży objętej tym programem) sprawę rozpatrzenia programu zdjęto z porządku obrad. Projekt programu był także przedmiotem dyskusji na posiedzeniach komisji Rady z dnia 24.02.2010 r. oraz 15.06.2010 r. W roku 2011 projekt programu nie został przedłożony Radzie pod głosowanie. Burmistrz Siemiatycz Piotr Siniakowicz wyjaśnił, że pozostawał on do dyspozycji Przewodniczącego Rady (który ustala porządek obrad) również w roku 2011, lecz nie był kierowany pod obrady Rady. Ponadto w 2011 r. przystąpiono do projektu „Decydujemy razem”, w ramach którego opracowywano program przeciwdziałania narkomanii. Prace nad projektem trwały kilka miesięcy, w związku z czym nowy projekt przyjęto w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 59, 60-79, 80-83, 84-86, 87-94, 95-97, 240-241]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wywiązywania się z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2010-2012 oraz programu przeciwdziałania narkomanii w roku 2012.

3. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych i egzekwowanie przez przedsiębiorców przestrzegania warunków korzystania z tych zezwoleń

3.1. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należy do zadań Referatu Przedsiębiorczości i Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Pomocowych. Pracownikami bezpośrednio odpowiedzialnymi za realizację tych zadań są kierownik referatu oraz inspektor ds. promocji i przedsiębiorczości.

Liczba wydanych, wygasłych i cofniętych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w okresie od 1.01.2010 r. do 30.06.2012 r., przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		1.01 – 30.06. 2012 r.	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
1	2	3	4	5	6	7
Liczba złożonych wniosków o zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	19	100	24	100	25	100
Liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (bez zezwoleń jednorazowych), w tym na sprzedaż napojów:	48	100	52	100	62	100
• o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo	18	38	25	48	23	37
• zawartości do 18 % alkoholu	15	31	13	25	19	31
• o zawartości powyżej 18 % alkoholu	15	31	14	27	20	32
Liczba decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	0	0	0	0	0	0

[Dowód: akta kontroli str. 103]

Badaniem objęto 20 wniosków podmiotów, którym przed 30 czerwca 2012 r. wydano zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w stałych punktach sprzedaży. Trzydzieści wniosków spełniało wymogi art. 18 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości co do treści i kompletności załączonych do nich dokumentów.

Ustalono
nieprawidłowości

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

- w sześciu zbadanych postępowaniach stwierdzono, że we wniosku nie wskazano imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania pełnomocnika (działającego z upoważnienia przedsiębiorcy). Zawarcia tych informacji w treści wniosku wymaga art. 18 ust. 5 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Dane te wynikały natomiast z załączonych do wniosku pełnomocnictw. Dwa zbadane wnioski nie zawierały informacji o numerze w rejestrze przedsiębiorców, wymaganych art. 18 ust. 5 pkt 3 ww. ustawy (numer widniał w załączonym do wniosku odpisie z rejestru).

[Dowód: akta kontroli str. 104-143]

3.2. Nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

W 2010 r. nie prowadzono kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w 2011 r. skontrolowano jeden podmiot na 55 działających w tym okresie (co stanowiło 1,8%), zaś w 2012 r. 11 podmiotów na 57 działających (co stanowiło 19,3%). Czynności kontrolne wykonywane były przez Pełnomocnika ds. profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom. Z przeprowadzonych czynności sporządzone zostały protokoły, podpisane przez Pełnomocnika. Kontrole obejmowały: [1] posiadanie przez podmiot aktualnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, [2] sposób przechowywania i oznakowania napojów alkoholowych, [3] prawidłowość zamieszczenia informacji o szkodliwości napojów alkoholowych, [4] zgodność zamieszczonych reklam napojów alkoholowych z ustawą o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: spożywania napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży (2 przypadki), zaniechania zamieszczenia tabliczki: „Zakaz sprzedaży wyrobów alkoholowych osobom do lat 18” (1 przypadek).

[Dowód: akta kontroli str. 144, 145-147 protokołu kontroli]

W okresie objętym kontrolą KPP w Siemiatyczach skierowała do Burmistrza, na jego prośbę, trzy informacje o przypadkach powtarzającego się zakłócania porządku publicznego. Na podstawie powiadomienia z dnia 18.06.2012 r. wydano decyzję z dnia 20.07.2012 r. o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży przy ul. Wysokiej 1. Informacje z dnia 09.08.2011 r., 13.10.2011 r. o interwencjach w związku z zakłócaniem porządku publicznego punktu sprzedaży znajdującego się przy ul. 11 listopada 4A, nie zostały uznane za podstawę do wydania decyzja o cofnięciu zezwolenia.

[Dowód: akta kontroli str. 147-148]

Ustalone nieprawidłowości

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

- w 2011 i 2012 r. czynności kontrolne wykonywał Pełnomocnik ds. uzależnień bez stosownego upoważnienia Burmistrza (wymóg art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Kierownik Referatu Przedsiębiorczości i Rozwoju Gospodarczego (odpowiedzialny za wykonywanie kontroli) wyjaśnił, że zgodnie z ustaloną praktyką kontrole wykonywali członkowie MKRPA w porozumieniu z KPP w Siemiatyczach (co wskazuje, że Pełnomocnik brał udział w czynnościach kontrolnych Policji, a nie wykonywał tych czynności samodzielnie na podstawie upoważnienia Burmistrza);

[Dowód: akta kontroli str. 150-151, 152-153, 154-155, 156-157]

- kontrole punktów sprzedaży były wykonywane były w ograniczonym zakresie. Objęto nimi: [1] aktualność zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, [2] sposób przechowywania i oznakowania napojów alkoholowych, [3] prawidłowość zamieszczenia informacji o szkodliwości napojów alkoholowych, [4] spełnianie warunków wymaganych ustawą o wychowaniu w trzeźwości przez reklamy napojów alkoholowych zamieszczone w punkcie sprzedaży. Nie badano natomiast zgodności oświadczeń o wartości sprzedaży ze stanem faktycznym, złożonych przez przedsiębiorców stosownie do art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (wymóg art. 18 ust. 8 w zw. z ust. 7 pkt 2 ww. ustawy). Burmistrz Miasta Siemiatycze Piotr Siniakowicz wyjaśnił, że z obowiązujących przepisów prawa nie wynika wprost obowiązek kontroli oświadczeń o wartości sprzedaży. Zgodnie z art. 11¹ ust. 1-2, 5-6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przedsiębiorca przed wydaniem zezwolenia wnosi opłatę na rachunek gminy, której wysokość zależy od rocznej wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

W 2010 roku zaniechano wykonywania kontroli, a w roku 2011 przeprowadzono kontrolę tylko jednego punktu sprzedaży. Jak wyjaśnił Burmistrz, kontrolę punktów sprzedaży w gminie prowadziła MKRPA we współpracy z KPP w Siemiatyczach. W związku ze zmianami w jej składzie w roku 2011 (w tym powołaniu nowego pełnomocnika ds. przeciwdziałania uzależnieniom) powstała konieczność ustalenia na nowo zasad współpracy z KPP, co bezpośrednio wpłynęło na liczbę skontrolowanych

podmiotów kontroli. Natomiast w I półroczu 2012 r. przeprowadzono 11 kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych;

[Dowód: akta kontroli str. 146-148, 198-201]

- mimo informacji uzyskanej od KPP w Siemiatyczach (pisma z 09.08.2011 i 13.10.2011 r.) o 15 interwencjach spowodowanych zakłócaniem porządku publicznego w związku z działalnością punktu sprzedaży napojów alkoholowych przy ul. 11 Listopada 4a, które nie były zgłaszane przez podmiot prowadzący ten punkt oraz otrzymywanych sygnałów o przypadkach zakłócania porządku publicznego od okolicznych mieszkańców (pisma z 26.07.2011 i 08.08.2011 r.). Burmistrz, nie wszczął postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych podmiotowi prowadzącemu punkt sprzedaży i nie wydał decyzji o jego cofnięciu. Skierował do podmiotu prowadzącego punkt pisma (z dnia 16.08.2011 r. i 6.04.2012 r.), informujące o możliwości wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia. Stosownie do art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości organ zezwalający na sprzedaż napojów alkoholowych cofa zezwolenie w przypadku powtarzającego się co najmniej dwukrotnie, w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub jego najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego. Sprzedaży napojów alkoholowych w punkcie zaprzestano z dniem 11.09.2012 r., na skutek złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia o zaprzestaniu działalności. Burmistrz Siemiatycz Piotr Siniakowicz wyjaśnił, że nie wszczął postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia i wydania decyzji, ponieważ uzyskał od przedsiębiorcy informację o rychłym zamiarze likwidacji punktu sprzedaży.

[Dowód: akta kontroli str. 158-161, 162-165, 166-167, 168, 197-200]

3.3. Funkcjonowanie systemu ustalania opłat – egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku składania oświadczeń o wartości sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych i wnoszenia opłat

Opis stanu faktycznego

Weryfikacja terminowości składania oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz kontrola terminowości i prawidłowości wnoszonych opłat w latach 2010-2012 (I półrocze) należała do zadań Referatu Przedsiębiorczości, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Pomocowych. Czynności w tym zakresie wykonywał inspektor ds. promocji i przedsiębiorczości. W okresie objętym kontrolą wydane zostały dwie decyzje o wygaśnięciu ważności zezwolenia w związku z brakiem wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 169, 170, 242]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (punkt 3.3.) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w kontrolowanym obszarze (punkt 3.1 - 3.2.) przede wszystkim z uwagi na niewielką liczbę oraz ograniczony zakres kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2011. Pozytywnie ocenia się natomiast zwiększenie ich liczby w 2012 roku.

4. Wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych

4.1. Przestrzeganie obowiązku przeznaczenia dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w ustawie – realizacja planu dochodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Planowane i faktycznie zrealizowane dochody i wydatki ze środków pochodzących z wnoszonych przez przedsiębiorców opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przedstawiono w poniższym zestawieniu (zł):

Rok	Dochody z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorców		Wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii		Różnica (kol. 3 – kol. 5)	
	Planowane (uchwała budżetowa)	Faktycznie zrealizowane	Planowane (uchwała budżetowa)	Faktycznie zrealizowane	kwota	%
1	2	3	4	5	6	7
2008	X	302.126	X	255.137	46.989	118
2009	X	321.706	X	274.264	46.942	117
2010	310.000	354.015	310.000	265.515	88.500	133
2011	350.000	365.187	350.000	338.183	27.004	108
2012 (do 30.06)	370.000	308.581	371.000	196.305	112.276	157

Strukturę wydatków na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz narkomanii zaprezentowano w tabeli (zł):

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (do 30.06)	
	zł	%	zł	%	zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem w tym	265.515	100	338183	100	196304	100
na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - rozdział 85154	202.195	76	274353	81	159.909	80
na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii* - rozdział 85153	63.320	24	63.830	19	39.396	20

* Na zadania wynikające z projektu programu przeciwdziałania narkomanii w latach 2010-2011 wydatkowano 127.150 zł. Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości dochody z opłat winny być wykorzystane na realizację programu przeciwdziałania narkomanii. W badanym okresie program taki nie został jednak uchwalony przez Radę Miasta. [szerzej: punkt III.2. wystąpienia] Realizowano zatem zadania wynikające z projektu programu przeciwdziałania narkomanii (zadania te były zgodne z wymogami art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

[Dowód akta kontroli str. 172, 173-175]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- wbrew postanowieniom art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie były w całości przeznaczane na realizację celów wskazanych w Programach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii. Wydatki poniesione przez gminę w latach 2010-2011 na realizację zadań wskazanych art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości w wysokości 603.698 zł, stanowiły 84% zrealizowanych dochodów 719.202 zł (wliczając w to wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii, mimo braku uchwalonego programu na lata 2010-2012, zaś bez uwzględnienia tych wydatków (wynoszących 127.150 zł) – 66% zrealizowanych dochodów). Kwota niezrealizowanych w badanym okresie wydatków wynosiła 115.504 zł, po uwzględnieniu wydatków przeznaczonych na realizację projektu programu przeciwdziałania narkomanii 242.654 zł. Analiza sprawozdań i uchwał budżetowych za lata 2010-2011 wykazała, że planowano wydatki w wysokości równej prognozowanym dochodom (odpowiednio 310.000 zł w 2010 r. i 350.000 zł w 2011 r.). Burmistrz Siemiatycz Piotr Siniakowicz wyjaśnił, że w 2011 r. zadania zostały zrealizowane niższym kosztem. Zarządzeniem Burmistrza Siemiatycz nr 269/12 z dnia 19 września 2012 r. powiększony został plan wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi w roku 2012, o kwotę 27.004 zł odpowiadającą niekorzystanym w 2011 r. dochodom z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 171, 176-196, 197-200]

4.2. Prawidłowość kwalifikowania wydatków jako kosztu realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na realizację gminnego Programu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi w roku 2011 wynosiły 274.353 zł, z czego kwota 170.040 zł stanowiła dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (pkt 4.3 wystąpienia). Pozostałą kwotę 104.314 zł, przeznaczono na wynagrodzenia i inne wydatki na rzecz osób fizycznych (57.136 zł) oraz zakup materiałów, usług i wyposażenia (47.178 zł). Na wydatki dotyczące przeciwdziałania narkomanii (rozdz. 85153) przeznaczono 63.830 zł, w tym na wynagrodzenia i inne wydatki na rzecz osób fizycznych (50.414 zł) oraz na zakupy materiałów, wyposażenia oraz usług (13.415 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 173-175]

Wydatki osobowe w zasadniczej części zostały przeznaczone na wynagrodzenie pełnomocników do spraw przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz uzależnieniom. W 2011 r. roku w jednostce trzy osoby pełniły funkcję pełnomocników: [1] ds. przeciwdziałania narkomanii (pracownik zatrudniony w MOPS na stanowisku psychologa w Punkcie Konsultacyjnym, do jego zadań należało m.in. udzielanie porad psychologicznych osobom uzależnionym, motywowanie do leczenia i terapii – funkcję pełnił do dnia 15 lipca 2011 r.), [2] ds. przeciwdziałania alkoholizmowi (zatrudniony w MOPS na stanowisku pracownika socjalnego, któremu nie został powierzony przez Burmistrza zakres zadań w związku z pełnieniem funkcji pełnomocnika, obowiązki pełnił do dnia 15 lipca 2011 r.), [3] ds. przeciwdziałania uzależnieniom, któremu powierzono realizację zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1 o przeciwdziałaniu narkomanii.

Wydatki na zakup usługi i materiałów wykorzystano na: [1] utrzymanie punktu AA oraz Punktu Konsultacyjnego ds. przeciwdziałania uzależnieniom, [2] prenumeratę wydawnictw poświęconych tematowi uzależnień od alkoholu i narkotyków, [3] wyposażenie punktu konsultacyjnego, [4] organizację spektakli, [5] finansowanie postępowań w związku ze skierowaniem na leczenie, [6] szkolenia członków komisji.

[Dowód: akta kontroli str. 208-209, 210-212, 213-236, 240-241]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- środkami z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych finansowano wynagrodzenie Pełnomocnika ds. przeciwdziałania alkoholizmowi, który zatrudniony był w MOPS na stanowisku starszego pracownika socjalnego. Otrzymywał on na mocy decyzji Burmistrza w związku z pełnieniem funkcji pełnomocnika (od 1.03.2003 r. do 15.07.2011 r.) premię regulaminową, która w roku 2011 wynosiła 5.498 zł. Pracownikowi nie określono zakresu czynności, opracowywał on programy profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz informację z ich realizacji. W myśl art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości środki pochodzące z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być przeznaczone tylko na cele wynikające z programu. Wykonywane czynności miały charakter administracyjny i nie można uznać, że Pełnomocnik realizował zadania określone Programem przeciwdziałania alkoholizmowi. W związku z faktem wykonywania czynności administracyjnych wynagrodzenie winno być finansowane ze środków przeznaczonych na administrację (rodz. 75023).

[Dowód: akta kontroli str. 201, 203-207]

4.3. Przestrzeganie zasad udzielania: zamówień, dotacji oraz powierzenia realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. jednostka przeznaczyła środki na dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych w wysokości 170.040 zł. W ramach tej kwoty realizowane były następujące zadania publiczne: [1] organizacja wypoczynku i młodzieży z uwzględnieniem profilaktyki uzależnień, [2] zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży z uwzględnieniem profilaktyki uzależnień, [3] organizacja warsztatów tanecznych z uwzględnieniem profilaktyki uzależnień oraz [4] wsparcie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej związanych z prowadzeniem świetlicy środowiskowej dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich i patologicznych w 2011 r. Dotacji na realizację zadań udzielono w postępowaniu konkursowym w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴ oraz w jednym przypadku w trybie pozakonkursowym.

[Dowód: akta kontroli str.237-239, 243]

W okresie objętym kontrolą nie ponoszono wydatków, których wysokość uzasadniałaby stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych⁵.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystywania dochodów uzyskanych z opłat pobranych za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (w latach 2010-2011).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

- 1) zapewnienie wykorzystywania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości;

⁴ Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- 2) dokonywanie kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych przez osoby posiadające stosowne upoważnienie oraz rozszerzenie zakresu kontroli o badanie zgodności oświadczeń o wartości sprzedaży ze stanem faktycznym;
- 3) wszczynanie postępowania o cofnięcie zezwolenia w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 13 listopada 2012 r.

Kontrolerzy:
Marek Żukowski
Doradca ekonomiczny

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

Marcin Bielawski
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis