



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-019-01/2012

P/12/165

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/165 – Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Teresa Sawicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83163 z dnia 12.09.2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

(dowód: akta kontroli str. 1, 2, 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykorzystanie w latach 2010-2012 (I półrocze) środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za wydanie zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia natomiast wywiązywanie się przez Samorząd Województwa Pomorskiego z zadań z zakresu regulacji rynku hurtowego napojów alkoholowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę w obydwu powyższych obszarach uzasadnia przede wszystkim wywiązywanie się z ustawowych obowiązków w zakresie uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii, jak również pełne i prawidłowe wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za wydanie zezwoleń na prowadzenie w kraju hurtowego obrotu napojami alkoholowymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia postępowań i wydawania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wywiązywanie się Samorządu Województwa Pomorskiego z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) w województwie pomorskim obowiązywały wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

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

oraz programy przeciwdziałania narkomanii na lata: 2006-2010² oraz 2011-2015³, przyjęte w formie uchwał Sejmiku Województwa Pomorskiego. Było to zgodne z art. 4 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴ oraz art. 9 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁵.

Wojewoda Pomorski nie podejmował, na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶, rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 35-115, 392-398)

Sejmik Województwa Pomorskiego uchwalił ww. programy w brzmieniu projektów przygotowanych przez Zarząd Województwa Pomorskiego.

Opracowanie projektów programów zostało poprzedzone udokumentowaną analizą uwarunkowań i potrzeb lokalnych w Województwie⁷, a działania w nich przewidziane były zgodnie z zadaniami określonymi – odpowiednio – w art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Wśród zaplanowanych przedsięwzięć nie było działań służących realizacji innych zadań Samorządu Województwa Pomorskiego (dalej: „Samorząd Województwa”), niż określone w powyższych przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 66, 111, 392-398, 479-488, 543)

Szczegółowy zakres działań objętych ww. programami ustalany był w projekcie budżetu Samorządu Województwa na dany rok.

Wszystkie zadania przewidziane w projekcie budżetu na 2011 r. zostały zrealizowane.

Z powodu braku środków finansowych, nie zrealizowano natomiast ujętych w projekcie budżetu na 2010 r. zadań dotyczących:

- wsparcia gmin wiejskich o wysokiej stopie bezrobocia, w utworzeniu świetlic środowiskowych i opiekuńczo-wychowawczych (300 tys. zł);
- udzielenia dotacji dla gmin na utworzenie centrów integracji społecznej (600 tys. zł);
- realizacji programu upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży (300 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 111, 387-398, 408-416)

Wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii realizował Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (dalej: „ROPS”)⁸.

² Uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego z 23 stycznia 2006 r.: Nr 777/XLIII/06 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2006-2010 oraz Nr 778/XLIII/06 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010.

³ Uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego z 8 listopada 2010 r.: Nr 1266/LII/10 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011-2015 oraz Nr 1265/LII/10 w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015.

⁴ 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”.

⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2012 r., poz. 124), zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁷ Analizę i jej wyniki ujęto w m.in. w następujących opracowaniach: „Wzorce konsumpcji alkoholu w województwie pomorskim” – badania ankietowe zrealizowane w listopadzie i grudniu 2005 r., „Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną w województwie pomorskim” – raport z badania przeprowadzonego we wrześniu 2007 r., „Raport Województwa Pomorskiego 2009” opracowany przez Regionalnego Eksperta ds. Informacji o Narkotykach i Narkomanii.

⁸ ROPS był departamentem Urzędu (§ 6 ust. 1 pkt 23 i § 36 ust. 1 pkt 5-6 regulaminu organizacyjnego Urzędu).

Jak wyjaśniła dyrektor ROPS, na skutek wycofania się z obrotu hurtowego napojami alkoholowymi jednej ze znaczących hurtowni w województwie, plan dochodów budżetu województwa z tytułu wpływów z opłat za wydanie zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi w 2010 r. uległ zmniejszeniu. Skutkiem tego plan wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi zmniejszono o kwotę 1.294 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-19, 581-583)

Zarząd Województwa Pomorskiego przedstawił Sejmikowi raporty z realizacji ww. programów w latach 2010 i 2011 – odpowiednio: 30.03.2011 r. i 30.03.2012 r., zgodnie z postanowieniami zawartymi w tych programach⁹, a w zakresie programu przeciwdziałania narkomanii, również zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Sejmik przyjął sprawozdania, nie wnosząc żadnych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 13-18, 66, 111, 121-132, 392-398, 450, 462, 477-478)

W zakresie uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ wywiązywanie się Samorządu Województwa z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

2. Udzielanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi i egzekwowanie warunków korzystania z tych zezwoleń

2.1. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z wydaniem zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi realizował Departament Infrastruktury Urzędu¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 17, 139-139a, 566-567)

W Urzędzie były ustanowione procedury dotyczące wydawania ww. zezwoleń. Uwzględniono w nich m.in. terminowość prowadzenia postępowań, dokonywanie oceny formalno-merytorycznej dokumentów oraz sprawdzanie prawidłowości zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 593-597)

Działalność gospodarczą w zakresie hurtowego obrotu napojami alkoholowymi na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka Województwa, według stanu na 30.06.2012 r., prowadziło 90 przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 138)

⁹ § 21 ust. 4 uchwały Nr 1266/LII/10 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata: 2011-2015; § 17 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Nr 778/XLIII/06 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010; § 8 ust. 4 uchwały Nr 1265/LII/10 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015; uchwała Nr 777/XLIII/06 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata: 2006-2010 nie zawierała postanowień dotyczących obowiązku przedstawiania raportów z realizacji programu.

¹⁰ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹¹ Uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego: Nr 512/209/09 z dnia 28 kwietnia 2009 r. oraz Nr 83/16/11 z dnia 27 stycznia 2011 r.

W okresie od 01.01.2010 r. do 30.06.2012 r. wydano 133 zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi¹². Nie było przypadków cofnięcia zezwoleń. Liczba zezwoleń ogółem wygasłych w badanym okresie wyniosła 131.

Badaniem objęto 27 postępowań w sprawie wydania zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, przeprowadzonych na wnioski ostatnich 20 podmiotów, którym przed 30.06.2012 r. wydano zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 17, 139-139a, 146-148, 566-569)

Zezwolenia, z wyjątkiem jednego, spełniały wymogi formalne określone w art. 107 § 1 kpa¹³, wydane zostały w okresie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa i po wniesieniu przez przedsiębiorców opłat (art. 9² ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), których wysokość była zgodna z art. 9² ust. 3 i 4 ww. ustawy.

W 15 wydanych zezwoleniach, które dotyczyły napojów o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa, prawidłowo oznaczono rodzaj napojów alkoholowych. W pozostałych 12 zbadanych zezwoleniach wyrażono natomiast zgodę na obrót hurtowy wszystkimi napojami alkoholowymi, z wyjątkiem piwa, o zawartości do 18% alkoholu, zamiast napojami o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa (art. 9¹ ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Jedenaście z 12 powyższych zezwoleń wydano na podstawie wniosków sporządzonych niezgodnie ze wzorem wniosku, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku¹⁴.

Wnioski o wydanie zezwoleń składane były przez przedsiębiorców mających siedzibę na terenie województwa pomorskiego, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz miały formę pisemną (art. 9 ust. 3a ww. ustawy). Spośród 27 analizowanych wniosków 25 zawierało obligatoryjne elementy (art. 9 ust. 3b), a dwa z nich nie zawierały wnioskowanego terminu ważności zezwolenia.

Ponadto na 10 wnioskach nie umieszczono informacji o późniejszym doręczeniu dowodu wniesienia opłaty za wydanie zezwolenia, wymaganej § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku. W pozostałych postępowaniach dowód wniesienia opłaty załączono do wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 149-266)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie postępowań o udzielenie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Jedno zezwolenie¹⁵ na prowadzenie w kraju obrotu hurtowego napojami alkoholowymi (z wyjątkiem piwa) o zawartości do 18% alkoholu nie zostało podpisane przez osobę uprawnioną do wydania zezwolenia, co było niezgodne z art. 107 § 1 kpa. Za wydanie zezwolenia przedsiębiorca wniósł opłatę w wysokości 4,1 tys. zł.

¹² Z tego: 66 na obrót napojami do 4,5% alkoholu i piwo oraz 67 – o zawartości do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa. Ponadto wydano jedno zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych (art. 9⁵ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana dalej „kpa”.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, wzorów wniosków oraz wzorów informacji o sprzedaży napojów alkoholowych (Dz. U. Nr 60, poz. 614), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku”.

¹⁵ Zezwolenie nr 06/W/12 z 16.03.2012 r. wydane na okres od 03.04.2012 r. do 02.04.2014 r., doręczone wnioskodawcy 16.03.2012 r.

Powyższe, jak wyjaśnił Eugeniusz Manikowski, z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury, wynikało z nieuwagi pracownika prowadzącego sprawy zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 226-230, 270-276, 465)

W trakcie kontroli z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury uchylił, na podstawie art. 155 kpa, ww. zezwolenie¹⁶ i wydał nowe – na prowadzenie w kraju obrotu hurtowego napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 278, 532-536)

- 2) W 12 zezwoleniach, o których mowa w art. 9¹ ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości¹⁸, wyrażono zgodę na obrót hurtowy wszystkimi napojami alkoholowymi, z wyjątkiem piwa, o zawartości do 18% alkoholu, zamiast napojami o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa. Było to niezgodne z art. 9¹ ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Opłaty wniesione za wydanie tych zezwoleń wyniosły łącznie 186,5 tys. zł.

Zezwolenia wydał (z upoważnienia Marszałka Województwa¹⁹) z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury. Wyjaśnił on, że przyczyną ww. nieprawidłowości była pomyłka.

W trakcie kontroli przekazano m.in. 12 przedsiębiorcom, którym wydano nieprawidłowe zezwolenia, postanowienia o sprostowaniu ww. omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 149-280, 591)

- 3) Spośród 12 powyższych zezwoleń, 11 wydano na podstawie wniosków, które sporządzono niezgodnie ze wzorem wniosku, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku. Niezgodność ta polegała na zawarciu we wnioskach informacji, że dotyczą one wydania zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi (z wyjątkiem piwa) o zawartości do 18% alkoholu, zamiast zezwoleń na obrót napojami o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa.²⁰

Przyczyną powyższego, jak wyjaśnił z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury, było zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu nieprawidłowego druku wniosku.

W trakcie kontroli zamieszczono na stronie internetowej Urzędu prawidłowy wzór wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 149-276)

- 4) Dwa zezwolenia z 10.01.2012 r.²¹ wydano na podstawie wniosków niezawierających wnioskowanego terminu ważności zezwolenia, co naruszało art. 9 ust. 3b pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ponadto wnioski podpisała osoba, dla której pełnomocnictwa ogólnego do występowania przed Urzędem udzielono niezgodnie z wskazanymi w KRS²² wymogami dotyczącymi sposobu reprezentacji wnioskodawcy. Opłata za wydanie zezwoleń wyniosła łącznie 8 tys. zł.

Przyjęcie wniosków podpisanych przez osobę, której pełnomocnictwa udzielono niezgodnie z wymogami wskazanymi w KRS, nastąpiło w wyniku

¹⁶ Decyzja nr DIF.TD.8270.13.2012 z 11.10.2012 r.

¹⁷ Zezwolenie nr 20/W/12 z 11.10.2012 r. wydane na okres od 02.10.2012 r. do 02.04.2014 r.

¹⁸ Zezwolenia na obrót napojami o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa.

¹⁹ Upoważnienia z dni: 19.08.2009 r., 03.01.2010 r., 25.02.2010 r., 29.03.2012 r.

²⁰ W przypadku siedmiu przedsiębiorców, którym wydano te zezwolenia, wydano jednocześnie zezwolenia na prowadzenie w kraju obrotu hurtowego napojami alkoholowymi do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwem.

²¹ Nr 01W/12 i nr 01P/12.

²² Krajowy Rejestr Sądowy.

przeoczenia, natomiast termin ważności zezwoleń, jak wyjaśnił z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury, uzgodniono z przedsiębiorcą telefonicznie.

W trakcie kontroli powyższe pełnomocnictwo uzupełniono o podpis właściwej osoby reprezentującej wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 160-175, 246-247, 250-251, 256-257, 270-280, 528-531, 544-547, 593-597)

- 5) Na 10 wnioskach nie umieszczono informacji o późniejszym doręczeniu dowodu wniesienia opłaty za wydanie zezwolenia. Było to niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku.

Przyczyną powyższego było błędne uznanie przez pracownika przyjmującego wnioski, iż dostarczenie dowodu wpłaty do akt sprawy przed wydaniem zezwolenia było wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 548-565, 585-590)

2.2. Nadzór ze strony Marszałka Województwa nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi

Opis stanu
faktycznego

Do Urzędu nie wpłynęły żadne informacje o zaistnieniu zdarzeń określonych w art. 9⁵ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które uzasadniałyby konieczność cofnięcia zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 140)

Spośród 70 przedsiębiorców zobowiązanych, zgodnie z art. 9⁴ pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, do przekazania w terminie do 31.01.2012 r. Marszałkowi Województwa informacji o wielkości sprzedaży napojów alkoholowych za rok 2011, 36 złożyło ją w wymaganym terminie, a 34 – po upływie terminu. Opóźnienie wynosiło: od 1 do 30 dni – w przypadku 28 przedsiębiorców oraz od 30 do 42 dni – sześciu przedsiębiorców. Zgodnie z art. 9⁴ pkt 1 ww. ustawy złożenie powyższych informacji było jednym z warunków prowadzenia obrotu hurtowego napojami alkoholowymi.

(dowód: akta kontroli str. 573-576)

Z-ca dyrektora Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że nie korzystano z prawa cofnięcia zezwolenia na hurtowy obrót w kraju napojami alkoholowymi (art. 9⁵ ust. 2 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), gdyż wszyscy przedsiębiorcy wywiązali się z obowiązku przekazania takiej informacji, a opóźnienie nie było wystarczającą przesłanką. W celu terminowego składania przez przedsiębiorców informacji wysyłano do nich stosowne druki do wypełnienia, a po upływie terminu wzywano do jej złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 517-521)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie zasad udzielania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi.

3. Wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za wydanie zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi

3.1. Przestrzeganie obowiązku przeznaczenia dochodów pochodzących z opłat za wydanie zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi na realizację zadań wskazanych w ustawie – realizacja planu dochodów i wydatków

Opis stanu faktycznego

Samorząd Województwa w pełni wywiązywał się z wynikającego z art. 9³ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości obowiązku przeznaczenia dochodów uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia wyłącznie na finansowanie zadań określonych w wojewódzkich programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programach przeciwdziałania narkomanii. Zrealizowane dochody z tego tytułu w latach 2010-2012 (I półrocze) wyniosły ogółem 2.747 tys. zł, natomiast wydatki na realizację zadań wskazanych w programach – 3.220,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 141, 296-334)

Dane dotyczące planowanych i zrealizowanych dochodów z tytułu ww. opłat oraz wydatków z nich sfinansowanych przedstawia poniższe zestawienie:

Rok	Dochody z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorców			Wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii			Różnica	
	Planowane		Faktycznie zrealizowane	Planowane		Faktycznie zrealizowane	kwota (kol. 4 – kol. 7)	%
	uchwała budżetowa	plan po zmianach		uchwała budżetowa	plan po zmianach			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008	2.000.000	2.400.000	2.522.000	2.000.000	2.400.000	1.963.791,47	558.208,53	78
2009	1.100.000	-	1.034.650	1.100.000	1.100.000	995.320,36	39.329,64	96
2010	2.500.000	900.000	925.550	2.500.000	1.206.000	1.203.207,64	-277.657,64	130
2011	900.000	810.000	1.056.450	900.000	1.460.000	1.455.183,66	-398.733,66	138
2012 (do 30.06)	700.000	-	765.000	700.000	700.000	562.399,53	202.600,47	74

(dowód: akta kontroli str. 141)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, opiniując projekty uchwał budżetowych województwa pomorskiego na lata 2010, 2011 i 2012 oraz sprawozdań z wykonania budżetu w latach 2010 i 2011, nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi i ich wykorzystania.

Wykorzystanie środków pochodzących z tych opłat nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 280a-283, 466-476)

Strukturę wydatków Samorządu Województwa na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii przedstawia zestawienie:

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (do 30.06)	
	zł	%	zł	%	zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem,	1.203.207,64	100	1.455.183,66	100	562.399,53	100
z tego:						
na realizację wojewódzkiego	699.783,52	58	736.657,14	51	467.531,53	83

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (do 30.06)	
	zł	%	zł	%	zł	%
1	2	3	4	5	6	7
programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, z tego:						
- rozdział 85154	699.783,52	58	736.657,14	51	467.531,53	83
- inne rozdziały	0	-	0	-	0	-
na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii, z tego:	503.424,12	42	718.526,52	49	94.968,00	17
- rozdział 85153	503.424,12	42	718.526,52	49	94.968,00	17
- inne rozdziały	0	-	0	-	0	-

(dowód: akta kontroli str. 142)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Prawdliwość kwalifikowania wydatków jako kosztu realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetowe w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii i 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi wyniosły w 2011 r. ogółem 1.455,2 tys. zł, z tego w rozdziałach: 85153 – 718,5 tys. zł i 85154 – 736,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.136-137)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie wydatki poniesione w 2011 r., które przeznaczono:

- w rozdziale 85153: na udzielenie dotacji celowej na modernizację budynku, w którym zlokalizowano poradnię leczenia substytucyjnego oraz na zakup specjalistycznego wyposażenia tej placówki (650 tys. zł), dotacji celowych dla ośrodków leczenia odwykowego przy samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (dalej: „zoz”), na kształcenie i podnoszenie kwalifikacji personelu oraz realizację programów terapeutycznych dla uzależnionych od narkotyków pacjentów i osób współuzależnionych (64,5 tys. zł), wynagrodzenie za zbieranie, gromadzenie, wymianę i przetwarzanie informacji i dokumentacji w zakresie przeciwdziałania narkomanii oraz opracowanie odpowiedniego raportu (4 tys. zł);
- w rozdziale 85154: na udzielenie dotacji celowych dla organizacji pozarządowych na realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (217,2 tys. zł) oraz na utworzenie i działalność przez okres trzech pierwszych miesięcy Centrum Integracji Społecznej w Miastku (299,6 tys. zł), dotacji celowych dla zoz na kształcenie i podnoszenie kwalifikacji personelu, remonty oraz realizację programów terapeutycznych dla uzależnionych od alkoholu pacjentów i osób współuzależnionych (198,9 tys. zł), sfinansowanie organizacji szkolenia pn. „Dialog motywujący w pracy gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych” (17,8 tys. zł), zakup komentarzy do ustawy o działalności leczniczej (3,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 335-336, 357-371, 373-391)

Wydatki w rozdziale 85154 przeznaczono na sfinansowanie realizacji zadań określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i ujętych w wojewódzkim programie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi na lata

2011-2015, natomiast w rozdziale 85153 – w wojewódzkim programie przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2015.

(dowód: akta kontroli str. 134-137, 72-115, 370, 489)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Przestrzeganie zasad udzielania: zamówień publicznych, dotacji oraz powierzania realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą przestrzegania zasad udzielania: zamówień publicznych, dotacji oraz powierzania realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym, objęto wszystkie wydatki poniesione w 2011 r. w rozdziałach 85153 i 85154. Stwierdzono, że:

- a) do wydatków, na kwotę ogółem 24,9 tys. zł, dotyczących zakupu komentarzy do ustawy o działalności leczniczej, organizacji szkolenia oraz wynagrodzenia za zbieranie, gromadzenie, wymianę i przetwarzanie informacji i dokumentacji w zakresie przeciwdziałania narkomanii oraz opracowanie odpowiedniego raportu, przepisy ustawy Pzp²³ nie miały zastosowania, gdyż wartość tych wydatków nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 Pzp);
- b) dotacje celowe na, łączną kwotę 520 tys. zł²⁴, zostały udzielone na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych²⁵, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, w tym 32 dotacje (na kwotę ogółem 220 tys. zł), po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego²⁶ oraz dotacje celowe w kwocie ogółem 300 tys. zł na utworzenie i pierwsze trzy miesiące funkcjonowania Centrum Integracji Społecznej w Miastku, na podstawie zawartych dwóch porozumień, zgodnie z art. 7 ust. 2, art. 8 ust. 1 i art. 8a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²⁷. Konkurs ofert przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego, tj. ogłoszono konkurs (art. 13 ust. 1-3), powołano komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a i 2b), wyniki konkursu ogłoszono niezwłocznie po wyborze ofert w sposób określony w art. 13 ust. 3 (art. 15 ust. 2j). Z wyłoniionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy bez zbędnej zwłoki zawarto umowy, w formie pisemnej, o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego (art. 15 ust. 4 i art. 16 ust. 2);
- c) udzielając dotacji celowych innym jednostkom sektora finansów publicznych (915 tys. zł) zawarto umowy, które zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, określały: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31.12.2011 r. oraz termin i sposób jej rozliczenia, a także termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), zwana dalej „Pzp”.

²⁴ Wykorzystano 516,8 tys. zł.

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), zwana dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego”.

²⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

W umowach o udzielenie dotacji dostatecznie precyzyjnie określono zadania będące przedmiotem dotacji.

W przypadku każdej umowy dokonano rozliczenia jej realizacji, zgodnie z warunkami określonymi w tych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 292-293, 335-336, 356-372, 384-386, 577-580)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za wydanie zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi.

4. Wykorzystanie ocen i uwag oraz realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli P/08/151

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z 18.11.2008 r.²⁸, skierowanym do Marszałka Województwa NIK wniosła o:

- 1) jednoznaczne określanie w wydawanych zezwoleniach, o których mowa w art. 9¹ ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, procentowej zawartości alkoholu w napojach alkoholowych dopuszczonych do obrotu hurtowego²⁹;
- 2) dokumentowanie dat doręczenia stronom zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi;
- 3) spowodowanie zamieszczania we wnioskach o wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi informacji o późniejszym doręczeniu dowodów wpłat w przypadkach niezłożenia takich dowodów wraz z wnioskami;
- 4) wyegzekwowanie kwoty 100 zł od przedsiębiorcy, który uiścił opłatę za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w kwocie niższej od należnej;
- 5) nieprzeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej działalności z warunkami zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi;
- 6) wskazanie w wojewódzkim programie przeciwdziałania narkomanii jednostki, która go realizuje.

(dowód: akta kontroli str. 522-527)

Wnioski oznaczone numerami 1, 2, 4, 5 i 6 zostały zrealizowane, gdyż:

- 1) analiza 27 postępowań, o których mowa w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia, wykazała, że w wydawanych zezwoleniach określano maksymalną procentową zawartość alkoholu w napojach alkoholowych dopuszczonych do obrotu hurtowego;
- 2) daty doręczenia stronom zezwoleń były udokumentowane;

²⁸ Znak: P/08/151; LGD-41021-04-08.

²⁹ Nieprawidłowość dotyczyła wyrażenia zgody, we wszystkich zbadanych zezwoleniach, o których mowa w art. 9¹ ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, na obrót hurtowy również winami, bez zaznaczenia, że i w tym przypadku zawartość procentowa alkoholu nie może przekroczyć 18% alkoholu (str. 2 wystąpienia pokontrolnego z 18.11.2008 r.).

- 3) dopłata w kwocie 100 zł za wydanie zezwolenia nr 11/P/07 wpłynęła na rachunek bankowy Urzędu w dniu 08.12.2008 r.;
- 4) nie przeprowadzano kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej działalności z warunkami zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi;
- 5) w wojewódzkim programie przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2015 wskazano, że za jego realizację odpowiedzialny jest ROPS (§ 8 ust. 6).

Wniosek nr 3 nie został zrealizowany, gdyż wnioski dotyczące postępowań, w których dowód wniesienia opłaty za wydanie zezwolenia został doręczony po złożeniu wniosku, nie zawierały informacji o późniejszym jego doręczeniu (nieprawidłowość opisano w punkcie 2.1 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 111, 499, 548-565)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że pouczone pracowników Departamentu Infrastruktury o konieczności wykonania wszystkich wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 18.11.2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 592)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie uwag i realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli P/08/151. Niezrealizowanie jednego wniosku o charakterze formalnym, nie miało istotnego wpływu na tę ocenę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁰, wnosi o

wzmocnienie nadzoru w celu zapewnienia wydawania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi na podstawie kompletnych wniosków przedsiębiorców.

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Gdańsk, dnia 09 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR

Delegatury NIK w Gdańsku



dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak

.....
podpis

