



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-019-03/2012
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 samorzady województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Janusz Palmowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83170 z dnia 24 września 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Konarzynach, ul. Szkolna 7, 89-607 Konarzyny (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Warsiński, Wójt Gminy Konarzyny (dowód: akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykorzystanie w latach 2010-2012 (I półrocze) środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wywiązywanie się przez Gminę Konarzyny (dalej: „Gmina”) z zadań z zakresu regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- poniesienie w 2011 r. wydatków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sfinansowanie realizacji zadań, które były związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii;
- wywiązanie się z obowiązku uchwalenia i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
- wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie kompletnych wniosków przedsiębiorców, po wniesieniu przez nich w prawidłowej wysokości opłat i uzyskaniu pozytywnych opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- braku w Gminie do 28.04.2011 r. obowiązującej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- nieustalenia w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zasad wynagradzania członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- przeprowadzenia przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, bez upoważnień Wójta Gminy, kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie na terenie Gminy obowiązywały limity liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz lokalne zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalone – na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości² – w następujących uchwałach Rady Gminy:

- nr XXIV/98/93 z dnia 28 czerwca 1993 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych³,
- nr XVIII/121/96 z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIV/98/93 Rady Gminy w Konarzynach z dnia 28 czerwca 1993 r. dot. ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych⁴,
- nr IV/21/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Konarzyny miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁵.

W dniu 13 marca 2002 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXVIII/176/2002 w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży⁶. Nie weszła ona jednak w życie, gdyż nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych⁷, akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy wchodzą w życie po ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W powyższym Dzienniku została opublikowana⁸ natomiast uchwała Rady Gminy nr IV/21/2011 z dnia 10 lutego 2011 r.

Wobec uchwał Rad Gminy nr XXIV/98/93 z dnia 28 czerwca 1993 r. i nr XVIII/121/96 z dnia 3 grudnia 1996 r. nie wystąpił obowiązek ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁹.

² 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”.

³ Uchwała obowiązywała do 28.04.2011 r.

⁴ Uchwała obowiązywała do 28.04.2011 r.

⁵ Uchwała obowiązuje od 29.04.2011 r.

⁶ Uchwała ta została uchylona z dniem 29.04.2011 r. przez uchwałę nr IV/21/2011 z dnia 10 lutego 2011 r.

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

⁸ Dz.Urz.W.P. z 2011 r. Nr 40, poz. 932.

⁹ Obowiązek taki wprowadziła ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, która weszła w życie 01.01.2001 r.

Wojewodowie Słupski i Pomorski¹⁰ nie podejmowali, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹, rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 57-65)

Obowiązujące w latach 2010-2012 (I półrocze) zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych były wystarczająco precyzyjne. Nie pozwalały na swobodną ich interpretację, gdyż w uchwałach Rady Gminy wskazano obiekty, w pobliżu których nie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży napojów alkoholowych, a także odległość tych miejsc od wskazanych obiektów i sposób jej pomiaru¹².

(dowód: akta kontroli str. 58, 64)

Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych nie mogły być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu w Gminie, gdyż w obowiązujących w badanych latach gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie określono takich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 57-87)

W kontrolowanym okresie przestrzegano obowiązujących w Gminie limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), co wynika z poniższego zestawienia:

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,	15	15	18	18
z tego:				
- do spożycia poza miejscem zakupu;	15	15	12	12
- do spożycia w miejscu zakupu.	-*	-*	6	6
Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych ¹³ powyżej 4,5% działających na terenie Gminy,	9	8	9	9
z tego:				
- do spożycia poza miejscem zakupu;	7	6	7	7
- do spożycia w miejscu zakupu.	2	2	2	2

* Uchwała nr XXVIII/176/2002 z dnia 13 marca 2002 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży nie weszła w życie.

(dowód: akta kontroli str. 58, 64, 244)

Ustalone
nieprawidłowości

Uchwała Rady Gminy nr XXVIII/176/2002 z dnia 13 marca 2002 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży nie została przekazana przez Urząd do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa

¹⁰ W okresie do 31.12.1998 r. Gmina położona była na terenie województwa słupskiego, a od 01.01.1999 r. – województwa pomorskiego.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

¹² Ustalono m.in., że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 30 m od granicy wskazanych w uchwale miejsc i obiektów, a także sposób mierzenia tej odległości – od wejścia lub wyjścia z terenu chronionego do wejścia do punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych najkrótszą drogą, którą możliwe jest dotarcie do punktu.

¹³ Miejsce sprzedaży napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (art. 9⁶ i art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Pomorskiego, a tym samym nie weszła w życie (art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Skutkiem tego był brak w Gminie do 28.04.2011 r.¹⁴ obowiązującej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Było to niezgodne z art. 12 ust. 1 uchwały o wychowaniu w trzeźwości.

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynikało że nieprzekazanie do publikacji powyższej uchwały związane było z omyłką, dotyczącą braku w uchwale zapisu o jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Pomimo iż – jak wyjaśnił Sekretarz – uchwała ta przekazana została Wojewodzie Pomorskiemu¹⁵, jako organowi nadzoru, który nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie błędu w uchwale i w związku z tym została ona w obiegu prawnym, nie weszła jednak w życie.

(dowód: akta kontroli str. 6-40, 43, 61-63, 253-256)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹⁶, wywiązanie się przez Gminę z obowiązku ustalenia zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

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

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina posiadała gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii uchwalone, zgodnie z – odpowiednio: art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁷, przez Radę Gminy:

- uchwałą nr XXVII/194/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii oraz preliminarza wydatków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2010, zmienionej uchwałą nr XXIX/205/2010 z dnia 19 kwietnia 2010 r.;
- uchwałą nr III/16/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii oraz planu wydatków na rok 2011;
- uchwałą nr XII/76/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Przeciwdziałania Narkomanii oraz planu wydatków na rok 2012.

Uchwały te nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 66, 68-93)

¹⁴ Z dniem 29.04.2012 r. weszła w życie uchwała Rady Gminy nr IV/21/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Konarzyni miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

¹⁵ Uchwała została przesłana do Wydziału Organizacji i Nadzoru Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku za pismem nr 0150-XXVIII/2002 z 18.03.2002 r.

¹⁶ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2012 r., poz. 124), zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”.

Rada Gminy nie wprowadzała zmian do przedstawionych przez Wójta Gminy projektów ww. Programów.

Opracowanie projektów ww. Programów zostało poprzedzone analizą uwarunkowań i potrzeb lokalnych w Gminie¹⁸, a działania w nich przewidziane były zgodne z zadaniami określonymi – odpowiednio – w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

W Programach wskazano działania i planowane wydatki na ich realizację. Nie określono w nich natomiast zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

W 2011 r. nie zorganizowano zaplanowanych w Programie szkoleń dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii (przeznaczono kwotę 3,7 tys. zł). Było to spowodowane brakiem zgody członków Komisji na kilkudniowe, wyjazdowe szkolenie. Wójt Gminy wyjaśnił, iż zostali oni wcześniej przeszkoleni w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych.

Raporty z realizacji Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2010 i 2011 ujęte zostały w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy, przedłożonych Radzie. W przypadku części raportów dotyczących przeciwdziałania narkomanii było to zgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁹. Rada Gminy zatwierdziła ww. sprawozdania.

Przewodniczący Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii nie składał w latach 2011-2012 (I półrocze) Radzie Gminy, raz na kwartał, sprawozdań z działalności Komisji, co było wymagane zarządzeniem nr 44/2010 Wójta Gminy Konarzyny z dnia 6 września 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

W kontrolowanym okresie Wójt Gminy nie powołał pełnomocnika ds. realizacji Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 67, 69-73, 75-76, 79-82, 84-93, 118, 286-357)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010, 2011 i 2012 nie określały zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii, co było niezgodne z art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Rada Gminy uchwaliła Programy w brzmieniu ich projektów złożonych przez Wójta Gminy.

¹⁸ Wynikały one m.in. z uchwał Rady Gminy: nr XXVIII/175/2006 z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konarzyny oraz nr XVIII/114/2008 z dnia 13 października 2008 r. w sprawie aktualizacji na lata 2008-2015 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konarzyny przyjętej uchwałą nr XXVIII/175/2006 z dnia 30 czerwca 2006 r.

¹⁹ Zgodnie z tym przepisem organ wykonawczy sporządza raport z wykonania w danym roku gminnego programu przeciwdziałania narkomanii i efektów jego realizacji, który przedkłada radzie gminy w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport. W ustawie o wychowaniu w trzeźwości nie określono takiego obowiązku.

Od 2011 r. obowiązywały natomiast zasady wynagradzania członków Komisji, określone przez Radę Gminy w odrębnej uchwale²⁰ (inne niż uchwały w sprawie przyjęcia Programów na 2011 r. i 2012 r.).

Wójt Gminy wyjaśnił, że powyższe spowodowane było faktem, iż wynagrodzenia nie ulegały wzrostowi.

Mimo iż – jak wyjaśnił Wójt – nie wystąpiła potrzeba ustalania w Programach nowych zasad wynagradzania członków Komisji, to zgodnie z art. 4¹ ust. 5 ww. ustawy, zasady te winny być określone w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W kontrolowanym okresie wypłacono członkom ww. Komisji wynagrodzenia w łącznej kwocie 15,7 tys. zł²¹.

(dowód: akta kontroli str. 67-87, 100, 228, 289-293)

- 2) Przewodniczący Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii nie składał Radzie Gminy, raz na kwartał, sprawozdania z działalności Komisji, co było wymagane § 6 ust. 3 lit. f Regulaminu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii w Konarzynach, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 44/2010 Wójta Gminy Konarzyny z dnia 6 września 2010 r.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że absencja chorobowa przewodniczącej Komisji spowodowała, że sprawozdania takie nie były składane w latach 2011 i 2012.

Zastępca przewodniczącej Komisji oświadczyła, że na bieżąco wykonywała zadania, lecz nie przeczytała całego regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 88-93, 287, 289-293)

- 3) Wójt Gminy nie powołał w badanym okresie pełnomocnika ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, pomimo iż w Programach określono że kontrola i koordynacja działań w ramach realizacji Programów należy do pełnomocnika Wójta Gminy.

Przyczyną tego – według wyjaśnień Wójta Gminy – była m.in. chęć uniknięcia dodatkowych kosztów.

W trakcie kontroli, zarządzeniem nr 80/2012 z dnia 1 października 2012 r. Wójt Gminy powołał pełnomocnika ds. realizacji Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 71, 81, 86, 92, 289-293, 357)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wywiązywanie się przez Gminę z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

²⁰ Uchwała nr III/17/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla członków i przewodniczącego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

²¹ Z tego: w 2010 r. – 3,8 tys. zł, w 2011 r. – 7,9 tys. zł i w I półroczu 2012 r. – 4,0 tys. zł.

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

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

Opis stanu faktycznego

Liczbę wydanych oraz wygasłych i cofniętych zezwoleń w latach 2010-2012 (I półrocze) przedstawia zestawienie:

Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	1.01-30.06.2012 r.
1	2	3	4
Liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (bez zezwoleń jednorazowych), z tego na sprzedaż napojów: • o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo • o zawartości do 18% alkoholu • o zawartości powyżej 18% alkoholu	6 3 2 1	3 1 1 1	0 0 0 0
Liczba wydanych zezwoleń jednorazowych	3	4	1
Liczba wygasłych zezwoleń	3	1	0
Liczba zezwoleń cofniętych	0	0	0

(dowód: akta kontroli str. 126)

Kontrolą objęto cztery postępowania w sprawie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, tj. wszystkie, które przeprowadzono w okresie od 01.01.2010 r. do 30.06.2012 r. W wyniku tych postępowań wydano czterem przedsiębiorcom łącznie dziewięć zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zezwolenia wydawano na podstawie kompletnych wniosków przedsiębiorców (zawierających wszystkie elementy wymienione w art. 18 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), po uzyskaniu, zgodnie z art. 18 ust. 3a, pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady Gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy.

Zezwolenia spełniały wymogi formalne określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² i wydane zostały w terminie określonym w art. 35 § 3 tej ustawy.

Przedsiębiorcy wnosili opłaty przed wydaniem zezwolenia, co było zgodne z art. 111 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a ich wysokość była zgodna z przepisami art. 111 ust. 2, 5 i 8 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 127-131, 245, 285)

W zakresie przestrzegania zasad i warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

²² Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) nie było przypadków cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu zaistnienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Do Urzędu nie wpłynęła żadna informacja, o której mowa w art. 18 ust. 10 pkt 3 ww. ustawy, tj. o powtarzającym się zakłóceniu porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 126, 281-283, 358-359)

W badanym okresie przeprowadzono 15 kontroli przedsiębiorców prowadzących sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Objęto nimi 82% punktów sprzedaży tych napojów w 2010 r., 8% w 2011 r. i 45% w I półroczu 2012 r.

Kontrole przeprowadzili członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii. Spośród 15 kontroli, dziewięć przeprowadzonych zostało bez upoważnień Wójta Gminy, wymaganych art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W przypadku pozostałych sześciu kontroli jednemu z dwóch kontrolujących wydano stosowne upoważnienie, a drugiemu – nie.

W kontrolach, którymi objęto przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwoleń, nie stwierdzono nieprawidłowości określonych w art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, powodujących obowiązek cofnięcia zezwolenia.

Stwierdzone nieprawidłowości (trzy kontrole) dotyczyły braków: wywieszki o zakazie spożywania napojów alkoholowych w obrębie placówki (jeden punkt), informacji o zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych (jeden punkt), wywieszki o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych osobom nietrzeźwym (jeden punkt).

(dowód: akta kontroli str. 138-171, 281-283, 358-359)

W trakcie kontroli nie sprawdzano rzetelności oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim, które stanowią podstawę obliczenia wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Wójta Gminy, iż nie posiada on uprawnień do kontroli rzetelności oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych. W związku z tym, że zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jednym z warunków prowadzenia tego rodzaju działalności jest wniesienie stosownej opłaty, upoważnienie do kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia obejmuje również weryfikację rzetelności przedstawianych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 138-171, 358-359)

Ustalone nieprawidłowości

Dziewięć kontroli w 2010 r. przeprowadzili członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii bez upoważnienia Wójta Gminy. Pozostałych sześć kontroli w 2011 r. i styczniu 2012 r. przeprowadziło dwóch członków Komisji, z których jeden (pełniący służbę w Policji) nie posiadał upoważnienia Wójta. Powyższe było niezgodne z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na podstawie upoważnienia organu zezwalającego.

Wyjaśnienie byłego Wójta Gminy²³, iż dokumenty takie były podpisane, nie jest przekonujące. Z ustaleń kontroli w Urzędzie wynika bowiem, że dopiero w 2011 r. wydano pierwsze upoważnienie do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców prowadzących w Gminie sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych.

NIK nie podziela również opinii obecnego Wójta Gminy, iż funkcjonariusz Policji, pełniący funkcję dzielnicowego na terenie Gminy, nie musi posiadać upoważnienia organu zezwalającego do przeprowadzania takich kontroli, gdyż wykorzystuje swoje uprawnienia z ustawy o Policji. W przypadku kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych działa on jako członek Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii, a w związku z tym winien posiadać upoważnienie Wójta Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 135-171, 275-280, 289-293)

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

Opis stanu faktycznego

Do złożenia w latach 2011 i 2012 oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim zobowiązani byli przedsiębiorcy, którzy prowadzili na terenie Gminy 11 punktów sprzedaży tych napojów.

Wszyscy przedsiębiorcy złożyli oświadczenia w terminie, tj. do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, którego dotyczy oświadczenie, zgodnie z art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 172-173)

Raty opłat za korzystanie z zezwoleń w 2011 r. zostały wniesione przez wszystkich przedsiębiorców w terminach określonych w art. 11¹ ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i w prawidłowej wysokości (art. 11¹ ust. 5, 6 i 8 ustawy).

W 2012 r. jeden z przedsiębiorców wniósł I i II ratę opłaty w łącznej kwocie o 20 zł niższej od należnej. Pozostali przedsiębiorcy terminowo i w prawidłowej wysokości uiszcili opłaty za korzystanie z zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Ustalone nieprawidłowości

W powyższym przypadku przedsiębiorca wniósł I i II ratę opłaty w wysokości 375,15 zł każda. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 11¹ ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wysokość jednej raty wynosiła 385,15 zł.

Przyczyną powstania nieprawidłowości było błędne poinformowanie przedsiębiorcy przez inspektora ds. rolnictwa w Urzędzie, iż wysokość rat opłaty za korzystanie z dwóch zezwoleń wynosi 375,15 zł, a nie 385,15 zł.

W dniu 28.09.2012 r. przedsiębiorca wraz z III ratą opłaty uiszczył 20 zł.

Inspektor ds. rolnictwa w Urzędzie, zajmująca się m.in. prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych²⁴, wyjaśniła, że pomyłka powstała w wyniku błędnego przepisania prawidłowej kwoty raty z brudnopisu do pisma kierowanego do przedsiębiorcy i niesprawdzenia jego treści.

(dowód: akta kontroli str. 175-183, 284-285)

²³ Do 01.12.2010 r.

²⁴ Zakresy czynności z dni: 15.11.2007 r. i 06.12.2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych i egzekwowanie od przedsiębiorców przestrzegania warunków korzystania z tych zezwoleń.

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

Wysokość planowanych i uzyskanych dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń oraz planowanych i wykonanych wydatków na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii przedstawia zestawienie (w zł):

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)	% (4:7)
	uchwała budżetowa	plan po zmianach		uchwała budżetowa	plan po zmianach			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008	30.000	30.000	38.678	30.000	30.000	22.760	15.918	170
2009	35.000	35.000	32.292	35.000	35.000	24.939	7.353	129
2010	32.000	33.685	33.685	32.000	33.685	28.032	5.653	120
2011	33.000	35.484	35.484	33.000	41.137	30.662	4.822	116
2012 (do 30.06)	35.000	35.000	29.474	35.000	45.475	21.153	8.321	139

W trakcie lat budżetowych 2010, 2011 i 2012 (do 30 czerwca) nie doszło do zmian budżetu Gminy powodujących zmniejszenie planu wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii do poziomu niższego od kwoty faktycznie zrealizowanych dochodów z opłat za zezwolenia.

Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystywano na realizację Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

Niewykorzystane w latach 2010 i 2011 środki zwiększyły w następnych latach budżetowych wydatki zaplanowane na realizację ww. Programów.

Przyczyną niezrealizowania w pełnej wysokości planowanych wydatków było, według wyjaśnień Wójt Gminy, niższe niż przewidywano zapotrzebowanie na zadania w zakresie zwiększenia dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i ofiar przemocy (3,5 tys. zł) oraz udzielenia rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej (7,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 231-243, 248-249, 289-293)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, opiniując projekty uchwał budżetowych Gminy na lata 2010, 2011 i 2012 oraz sprawozdań z wykonania budżetu Gminy

w latach 2010 i 2011, nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i ich wykorzystania.

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

(dowód: akta kontroli str. 283, 359)

Strukturę wydatków Gminy 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, z tego:	28.032	100	30.662	100	21.153	100
na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - rozdział 85154 - inne rozdziały	26.407 0	94 -	29.512 0	96 -	19.590 0	93 -
na realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii - rozdział 85153 - inne rozdziały	1.625 0	6 -	1.150 0	4 -	1.563 0	7 -

(dowód: akta kontroli str. 249)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetowe poniesione przez Urząd w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii i 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi wyniosły w 2011 r. ogółem 30,7 tys. zł, z tego w rozdziałach: 85153 – 1,2 tys. zł i 85154 – 29,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 249)

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

- w rozdziale 85153: na prelekcję dla młodzieży Zespołu Szkół w Konarzynach „Stop środkom psychotropowym” (0,7 tys. zł) oraz na transport dzieci w ramach organizowanego zimowiska (0,5 tys. zł);
- w rozdziale 85154: na wynagrodzenia członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii (7,9 tys. zł)²⁵ oraz osób prowadzących świetlicę opiekuńczo-wychowawczą i inne zajęcia z dziećmi (6,5 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia do świetlicy opiekuńczo-wychowawczej i na imprezy i konkursy profilaktyczne (6,9 tys. zł), zakup usług związanych z organizowaniem warsztatów profilaktycznych, zimowiska, obozów i wyjazdem do kina dzieci ze świetlicy opiekuńczo-wychowawczej (6,7 tys. zł), koszty postępowania sądowego oraz przeprowadzenie rozmów motywujących do leczenia (1,5 tys. zł).

Powyższe wydatki poniesiono na sfinansowanie zadań ujętych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na 2011 r. Służyły one realizacji celów określonych w art. 4¹ ust. 1

²⁵ Wynagrodzenia naliczono i wypłacono zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Gminy nr III/17/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla członków i przewodniczącego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii. Wydatki na wynagrodzenia członków Komisji przewidziano w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na 2011 r.

ustawy o wychowaniu w trzeźwości (dotyczy rozdziału 85154) oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (rozdział 85153).

(dowód: akta kontroli str. 184-227, 229-230, 250-252)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

Do wydatków dotyczących zakupu materiałów i usług przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁶ nie miały zastosowania, gdyż ich wartość nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 ww. ustawy).

W 2011 r. nie udzielano również dotacji na realizację zadań związanych ze zwalczaniem narkomanii i przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli str. 184-187)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu ustalenia zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii;
- 2) wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków nałożonych na przewodniczącego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii, określonych w zarządzeniu Wójta Gminy nr 44/2010 z dnia 6 września 2010 r.;
- 3) zapewnienie przeprowadzania przez wszystkich członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, na podstawie upoważnień Wójta Gminy.

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.

²⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Gdańsk, dnia 27 listopada 2012 r.

Kontroler
Janusz Palmowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

.....

podpis