



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-019-04/2012

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
Kontrolerzy	1. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83176 z dnia 01.10.2012 r.; 2. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83194 z dnia 09.10.2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łębork, ul. Armii Krajowej 14, 84-300 Łębork (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Namyślak, Burmistrz Łęborka (dowód: akta kontroli str. 1-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ wykorzystywanie w latach 2010-2012 (I półrocze) środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim niewykorzystanie kwoty 666,5 tys. zł (21%) pobranych w latach 2008-2011 dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

Ocena ogólna

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia realizację zadań z zakresu regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- podejmowanie przez Burmistrza działań w celu ustalenia przez Radę Miejską w Łęborku zasad usytuowania na terenie Miasta Łębork (dalej: „Miasto”) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych;
- wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie kompletnych wniosków przedsiębiorców, po wniesieniu przez nich w prawidłowej wysokości opłat i uzyskaniu pozytywnych opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- niewydania jednej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, z powodu niedokonania przez przedsiębiorcę w pełnej wysokości raty opłaty za korzystanie z tego zezwolenia;
- wydania jednego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na czas oznaczony krótszy niż cztery lata, niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) na terenie Miasta obowiązywały następujące uchwały Rady Miejskiej w Lęborku (dalej: „Rada Miejska”) – podjęte na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości²:

- nr XXX-278/97 z dnia 7 lutego 1997 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów;
- nr XLIX-532/2001 z dnia 28 września 2001 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Lęborka.

(dowód: akta kontroli str. 436-439)

Przed ustaleniem liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych Rada Miejska zasięgnęła opinii dowódcy garnizonu w Mieście, wymaganej art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Uchwała ta nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Pomorskiego, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³. Jako akt prawa miejscowego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴.

W przypadku uchwały dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów, z uwagi na upływ czasu (15 lat), w Urzędzie brak było dowodów potwierdzających przekazanie projektu uchwały dowódcy garnizonu, a uchwały – Wojewodzie Pomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 435-442)

Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie mogła być dostosowana do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu w Mieście, gdyż w obowiązujących w badanych latach gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie określono takich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 444-452, 455-460, 463-468)

W latach 2010-2012 (I półrocze) przestrzegano obowiązujących w Mieście limitów liczby 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 Miejską, z tego: - do spożycia poza miejscem zakupu*, - do spożycia w miejscu zakupu*.	150	150	150	150

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 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”.

⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

Wyszczególnienie	Stan na:			
	1.01.2010 r.	1.01.2011 r.	1.01.2012 r.	30.06.2012 r.
1	2	3	4	5
Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych ⁵ powyżej 4,5% działających na terenie Miasta, z tego:	120	122	114	106
- do spożycia poza miejscem zakupu,	86	89	85	80
- do spożycia w miejscu zakupu.	34	33	29	26

* W uchwale nr XLIX-532/2001 Rady Miejskiej w Łęborku z dnia 28 września 2001 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Łęborka nie ustalono liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oddzielnie przeznaczonych do spożycia poza miejscem ich sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 256, 439)

W kontrolowanym okresie brak było w Mieście zasad usytuowania na jego terenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, wymaganych art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Obowiązująca w tym czasie powyższa uchwała Rady Miejskiej z 1997 r. nie zawierała takich zasad⁶.

Ponadto obowiązujący załącznik nr 2 do tej uchwały określał warunki sprzedaży napojów alkoholowych⁷, podczas gdy warunki takie, ustalone w drodze uchwały organu stanowiącego, mogły obowiązywać w okresie do 08.11.2002 r.⁸

(dowód: akta kontroli str. 436-438)

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań burmistrza należy przygotowywanie projektów uchwał rady miasta.

Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśniła, że w latach 2010-2012 (I półrocze) podejmowane były działania w celu zmiany ww. uchwały. Nie skutkowały one jednak podjęciem stosownej uchwały Rady Miejskiej. Nowy projekt uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta opracowywany jest w Referacie Spraw Społecznych Urzędu. Po zaopiniowaniu przez Miejską Komisję ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Łęborku stanie się przedmiotem prac Komisji Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 500, 511-513)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ wywiązanie się przez Miasto z obowiązku ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz podejmowanie przez Burmistrza Miasta działań w celu ustalenia przez Radę Miejską zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

⁵ 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).

⁶ W załączniku nr 1 do uchwały pt. „Zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Łęborka” wprowadzono jedynie zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w Łęborku na terenie: urzędów administracji rządowej i samorządowej, placówek kultury, placówek służby zdrowia, obiektów sportowych i rekreacyjnych, targowiska miejskiego.

⁷ W załączniku nr 2 do uchwały pt. „Warunki sprzedaży napojów alkoholowych na terenie miasta Łęborka” określono, iż punkt sprzedaży alkoholu do konsumpcji na miejscu musi być wyposażony w bezpłatną toaletę ogólnie dostępną. Ponadto wskazano obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu w punkcie sprzedaży alkoholu tabliczki o treści: „Zabrania się sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i nietrzeźwym. Złamanie zakazu powoduje cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu” i „Alkohol szkodzi zdrowiu” oraz wywieszki, na której umieszczone będą numer i warunki zezwolenia (w tym data ważności). Określono również wymiary tabliczki i wywieszki oraz ich kolor i wielkość liter.

⁸ Art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości został zmieniony z dniem 09.11.2002 r. przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r. Nr 167, poz. 1372).

⁹ 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.

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

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Miasto posiadało gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii uchwalone na podstawie – odpowiednio: art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁰, przez Radę Miejską:

- uchwałą nr L-429/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2010 rok;
- uchwałą nr IV-6/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2011 r.;
- uchwałą nr XIV-146/2011 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2012 r.

Powyższe uchwały nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Pomorskiego.

Opracowanie ww. Programów zostało poprzedzone udokumentowaną analizą uwarunkowań i potrzeb lokalnych w Mieście¹¹, 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.
(dowód: akta kontroli str. 443-472, 499, 514)

Rada Miejska nie wprowadziła istotnych zmian do przedstawionych przez Burmistrza Miasta projektów ww. Programów.

(dowód: akta kontroli str. 499, 514)

Programy zawierały szczegółowy wykaz zadań wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji. Wskazano w nich podmioty odpowiedzialne za realizację tych zadań (art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). W Programach określono także zasady wynagradzania członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, co było zgodne z art. 4¹ ust. 5 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 444-452, 455-460, 463-468)

W Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010 i 2011 przewidziano do realizacji 78 zadań¹². Na ich wykonanie zaplanowano wydatki w wysokości 1.623,0 tys. zł¹³, które zrealizowano w łącznej kwocie 1.313,5 tys. zł¹⁴ (81%). Niepełne wykonanie planu wydatków wynikało m.in. z:

- mniejszej niż przewidywano liczby zajęć pozalekcyjnych w szkołach;

¹⁰ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2012 r., poz. 124), zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”.

¹¹ Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii oparte były w szczególności na analizie uwarunkowań i potrzeb wynikających z diagnozy problemów społecznych dla miasta Łęborka, przeprowadzonej dla potrzeb przyjęcia do realizacji Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2010-2015, podjętej uchwałą nr L-428/2009 Rady Miejskiej w Łęborku z 30 grudnia 2009 r.

¹² W 2010 r. – 38 przedsięwzięć, a w 2011 r. – 40.

¹³ W 2010 r. – 770,0 tys. zł i w 2011 r. – 853,0 tys. zł.

¹⁴ W 2010 r. – 599,1 tys. zł i w 2011 r. – 714,4 tys. zł.

- zmniejszającej się liczby uczniów uczęszczających na zajęcia sportowo-rekreacyjne organizowane na pływalni;
- otrzymania przez Miasto w 2010 r. dotacji z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów w kwocie 54,9 tys. zł, którą sfinansowano część zadań określonych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii;
- zaprzestania w 2011 r. działalności przez ogniska wychowawcze Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, na którą zaplanowano część środków budżetowych;
- niższych, niż przewidywane na etapie przygotowywania budżetu Miasta na 2010 r., kosztów realizacji zadania „Wypoczynek Letni 2010”. Stowarzyszenia otrzymały również nieodpłatnie materiały edukacyjno-informacyjne, co nie wymagało dodatkowych nakładów finansowych Miasta.

Ponadto siedem zadań nie wykonano (planowane wydatki wynosiły 21,3 tys. zł) z uwagi na brak wniosków organizacji o dofinansowanie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 473-488, 499, 514-516)

Raporty z realizacji Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010 i 2011 ujęte zostały w rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta, które przedłożono Radzie Miejskiej – odpowiednio: 29.03.2011 r. i 30.03.2012 r. W przypadku części raportów dotyczących przeciwdziałania narkomanii było to zgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁵. Rada Miejska zatwierdziła ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 485-498)

W zakresie uchwalania i realizacji Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się przez Miasto z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

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),	96	119	50
z tego na sprzedaż napojów:	44	49	21
• o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo	24	34	14
• o zawartości do 18% alkoholu			

¹⁵ 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.

Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	1.01 – 30.06. 2012 r.
1	2	3	4
• o zawartości powyżej 18% alkoholu	28	36	15
Liczba wydanych zezwoleń jednorazowych	5	3	1
Liczba wygasłych zezwoleń	100	73	51
Liczba zezwoleń cofniętych	0	0	0

(dowód: akta kontroli str. 254-255)

Kontrolą objęto 20 postępowań w sprawie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zakończonych przed 30.06.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 304-343, 355-358)

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

(dowód: akta kontroli str. 304-343, 355-358, 375)

Zezwolenia spełniały wymogi formalne określone w art. 107 § 1 kpa¹⁶. Spośród 20 analizowanych postępowań, 16 zakończonych zostało w okresie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, a cztery z nich po upływie tego terminu.

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.

Czas, na jaki wydano zezwolenia dotyczące 19 postępowań, był zgodny z art. 18 ust. 9 ww. ustawy¹⁷, a w jednym przypadku – krótszy, niż określono w tym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 304-343, 379-382)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie prowadzenia postępowań i wydawania zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Cztery postępowania (20% spośród badanych) zakończono po upływie miesiąca¹⁸ od dnia ich wszczęcia, tj. niezgodnie z art. 35 § 3 kpa (nie były to sprawy szczególnie skomplikowane). Organ nie poinformował również stron o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia sprawy, czym naruszono art. 36 § 1 kpa.

Wyjaśnienia podinspektora w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu, odpowiedzialnego za prowadzenie powyższych postępowań¹⁹, iż zezwolenia nie zostały wydane w terminie, ponieważ przedsiębiorcy ustnie poinformowali o odbiorze zezwoleń w terminie późniejszym, nie mogą usprawiedliwiać naruszenia ww. przepisów kpa przy załatwianiu tych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 312-317, 359-364, 379-382)

- 2) W jednym zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży określono okres jego ważności na dwa lata trzy

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana dalej „kpa”.

¹⁷ Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – nie krótszy niż 2 lata.

¹⁸ W okresie od 35 do 42 dni od dnia złożenia wniosku.

¹⁹ Zakresy czynności z 10.07.2000 r. i z 15.02.2012 r.

miesiące i 23 dni²⁰, co było niezgodne z art. 18 ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zezwolenia dotyczące napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wydaje się na okres nie krótszy niż cztery lata.

Podinspektor w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu wyjaśniła, że przygotowując zezwolenie popełniła omyłkę.

W trakcie kontroli²¹ wydano postanowienie o sprostowaniu omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 310-311, 359-364, 379, 381)

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.

(dowód: akta kontroli str. 146-162)

Do Urzędu wpływały informacje, o których mowa w art. 18 ust. 10 pkt 3 ww. ustawy, tj. o powtarzającym się zakłócaniu porządku publicznego w jednym z punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Burmistrz Miasta podjął działania w celu cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych²². Z dniem 04.05.2012 r. przedsiębiorca sam zaprzestał prowadzenia działalności.

(dowód: akta kontroli str. 287-294)

W badanym okresie przeprowadzono 42 kontrole przedsiębiorców prowadzących sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Objęto nimi 23% punktów sprzedaży tych napojów w 2010 r., 7% w 2011 r. i 6% w I półroczu 2012 r.

Kontrole przeprowadzili członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i straż gminna (wspólnie), na podstawie upoważnień wydanych przez Burmistrza Miasta, zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Kontrolami objęto przestrzeganie zasad i warunków korzystania z zezwoleń. Stwierdzone nieprawidłowości (trzy kontrole) dotyczyły braku tabliczek informujących o szkodliwości spożywania alkoholu (art. 13 ust. 2 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 146-248)

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 zastępcy Burmistrza Miasta, iż obowiązujące przepisy nie dają uprawnienia do kontroli rzetelności powyższych oświadczeń, ponieważ jednym z warunków prowadzenia tego rodzaju działalności, zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jest wniesienie stosownej opłaty. Uiszczona przez przedsiębiorcę opłata w wysokości niższej niż obliczona zgodnie z przepisami art. 11¹ ww. ustawy powoduje, że nie spełnia on powyższego warunku prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 146-248, 299-300, 383-385)

²⁰ Od 08.03.2012 r. do 30.06.2014 r.

²¹ W dniu 08.10.2012 r.

²² M.in. miesiąc po pierwszym zgłoszeniu podjęto kontrolę w zakresie prawidłowości korzystania z zezwolenia, w której uczestniczyli również funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Lęborku.

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 oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim (art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) zobowiązanych było w 2011 r. 155 przedsiębiorców, a w 2012 r. – 146.

W 2011 r. wszyscy przedsiębiorcy złożyli oświadczenia w terminie, a w 2012 r. z tego obowiązku wywiązały się 142 podmioty. Oświadczeń nie złożyło czterech przedsiębiorców. W tych przypadkach Burmistrz Miasta wydał decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń (zgodnie z art. 18 ust. 12 pkt 5 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 257-263 i 295)

Raty opłat za korzystanie z zezwoleń w 2011 r. zostały wniesione przez 150 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).

Czterech przedsiębiorców nie wniosło opłat, a jeden z przedsiębiorców II ratę zapłacił dzień po terminie określonym w art. 11¹ ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Burmistrz Miasta prawidłowo wydał w tych przypadkach decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 264-275, 301)

Spośród 146 przedsiębiorców zobowiązanych do wniesienia w I półroczu 2012 r. I raty (do 31 stycznia) oraz II raty (do 31 maja) opłaty za korzystanie z zezwolenia, 133 uiściło opłatę w terminie i w prawidłowej wysokości, a 12 nie wniosło opłat. W związku z tym wydano 12 decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń.

Ponadto jeden przedsiębiorca I ratę opłaty za 2012 r. wniósł w wysokości zaniżonej o 415,66 zł. Burmistrz nie wydał decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 276-286, 302-303)

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym przypadku przedsiębiorca nie dokonał wpłaty I raty w prawidłowej wysokości (wpłacił 754,69 zł, zamiast 1.170,35 zł). Burmistrz Miasta nie wydał decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 162 § 1 pkt 1 kpa w związku z art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Podinspektor w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu wyjaśniła, że przeoczyła kwotę niedopłaty, która została uregulowana 13.04.2012 r.

Przedsiębiorca od 10.04.2012 r. nie prowadzi działalności objętej zezwoleniem.

(dowód: akta kontroli str. 284, 359-364, 380, 382)

Ocena częściowa

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)	%
	uchwała budżetowa	plan po zmianach		uchwała budżetowa	plan po zmianach			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008	605.000	605.000	677.594	550.000	605.000	568.267	109.327	119
2009	669.000	669.000	782.214	614.000	669.000	636.354	145.860	123
2010	770.000	770.000	857.846	693.000	770.000	599.105	258.741	143
2011	853.000	853.000	863.582	770.000	853.000	711.022	152.560	121
2012 (do 30.06)	860.000	860.000	675.249	774.000	860.000	439.009	236.240	154

Z powyższego zestawienia wynika, że nadwyżek wykonanych dochodów nad poniesionymi wydatkami w latach 2008-2011 (ogółem 666.488 zł) nie wykorzystano na realizację Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, a kwota odpowiadająca nadwyżce osiągniętych w danym roku dochodów nad zrealizowanymi w tym roku wydatkami nie zwiększała w następnym roku limitu wydatków. Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dochody z opłat za zezwolenia wykorzystuje się na realizację powyższych Programów.

(dowód: akta kontroli str. 39)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, opiniując projekty uchwał budżetowych Miasta na lata 2010, 2011 i 2012 oraz sprawozdań z wykonania budżetu Miasta w latach 2010 i 2011, nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i ich wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 40-49)

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

(dowód: akta kontroli str. 50-72)

Strukturę wydatków Miasta 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:	599.105	100	711.022	100	439.009	100
na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - rozdział 85154	548.450	92	662.677	93	404.727	92
- inne rozdziały	0	-	0	-	0	-
na realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii - rozdział 85153	50.655	8	48.345	7	34.282	8
- inne rozdziały	0	-	0	-	0	-

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Ustalono
nieprawidłowości

Miasto nie wywiązało się z wynikającego z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obowiązku wykorzystania dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na realizację Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Planowane co roku z tego tytułu kwoty dochodów (po zmianach) odpowiadały planowanym kwotom wydatków (po zmianach) w rozdziałach: 85153 – Zwalczanie narkomanii i 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi. Nadwyżek wykonanych dochodów nad poniesionymi wydatkami w latach 2008-2011 (łącznie 666,5 tys. zł, tj. 21% pobranych dochodów) nie wykorzystano na realizację ww. Programów. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż kwoty odpowiadające nadwyżkom osiągniętych w poszczególnych latach dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nad zrealizowanymi w tych latach wydatkami w rozdziałach 85153 i 85154, nie zwiększały w kolejnych latach limitu wydatków na realizację tych Programów.

Fakt, że wydatki te – jak wyjaśniła Skarbnik Miasta – wygasaly z upływem roku budżetowego, a Rada Miejska nie ustaliła w drodze uchwały wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego (art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych²³) oraz, że w kolejnych latach budżetowych niewykorzystane dochody stanowiły tzw. „wolne środki”, nie usprawiedliwia takiego działania. Zgodnie z przepisami bowiem wszystkie dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystuje się na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii, a o przeznaczeniu wydatków decyduje plan finansowy i ustalone w nim kwoty w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej, a nie „wolne środki”.

(dowód: akta kontroli str. 39, 81-82, 400-401)

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 485,7 tys. zł, z tego w rozdziałach: 85153 – 48,4 tys. zł i 85154 – 437,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

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

- udzielenie dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych na realizację zadań związanych z wczesną profilaktyką i edukacją w zakresie uzależnień, pomocą terapeutyczną i rehabilitacyjną dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków (130,7 tys. zł);
- wynagrodzenia członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (ogółem 19,3 tys. zł)²⁴ oraz specjalistów za badania psychiatryczne i wydanie opinii dotyczących uzależnień (1,7 tys. zł);
- zakup materiałów, m.in.: prenumeraty czasopism²⁵, materiałów na zajęcia pozalekcyjne i dla świetlic środowiskowych, biletów wstępu do kina dla dzieci ze środowisk zagrożonych (34,9 tys. zł);
- zakup usług związanych z organizacją zajęć pozalekcyjnych, w szczególności rekreacyjno-sportowych, zajęć w świetlicach środowiskowych oraz zajęć terapeutycznych prowadzonych dla klientów Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, szkoleń Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, utrzymaniem pomieszczeń „Centrum wsparcia osób w kryzysie”, organizacją warsztatów profilaktycznych (296,4 tys. zł);
- zakup usług telekomunikacyjnych – abonamentów telefonicznych tzw. „niebieskiej i pomarańczowej linii” (1,0 tys. zł);
- opłaty sądowe dotyczące dziewięciu wniosków o podjęcie leczenia odwykowego (1,7 tys. zł).

Powyższe wydatki poniesiono na sfinansowanie zadań ujętych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2011 r. Służyły one realizacji celów określonych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (dotyczy rozdziału 85154) oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (rozdział 85153).

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 74-80, 344-354, 373-377, 405-434, 455-460, 502-508)

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

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

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

W 2011 r. udzielono siedem dotacji na zadania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi²⁷. Wszystkie na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych,

²⁴ Wynagrodzenia były naliczane w kwotach i na zasadach wynikających z § 6 ust. 1 i 2 uchwały nr IV-6/2010 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2011 r.

²⁵ „Niebieska linia”, „Świat problemów”, „Remedium – Profilaktyka i promocja zdrowego stylu życia”, „Problemy społeczne – vademecum kadr socjalnych”.

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

²⁷ Na zadania związane ze zwalczaniem narkomanii dotacji nie udzielano.

na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego²⁸.

Konkursy ofert przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego, tj. ogłoszono konkursy (art. 13 ust. 1-3) i powołano komisje konkursowe w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a i 2b). Z wyłonionymi organizacjami bez zbędnej zwłoki zawarto pisemne umowy (art. 15 ust. 4 i art. 16 ust. 2).

W powyższych umowach w sposób precyzyjny określano i wymiarowano zadania będące przedmiotem dotacji, a sprawozdania z ich wykorzystania składano w ustalonych terminach. Niewykorzystane środki, co dotyczyło dwóch zadań (0,3 tys. zł), terminowo zwrócono na rachunek bankowy Urzędu.

Jedną z siedmiu dotacji rozliczono nierzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 83-145, 296-298, 344-354, 377, 386-388, 402-404, 455-460)

Ustalone
nieprawidłowości

W sposób nierzetelny dokonano rozliczenia dotacji udzielonej niepublicznej szkole, na podstawie umowy nr 5/2011 z 17.01.2011 r. o wsparcie realizacji zadania w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym pn. „Pływajcie Gimnazjaliści 2011 cz. I” (prowadzenie zajęć na pływalni miejskiej).

Z rozliczenia dotacji sporządzonego przez szkołę²⁹ wynikało, że opłata za korzystanie z trzech torów wodnych (finansowana z dotacji) wyniosła 1.600 zł, a koszty dowozu młodzieży na pływalnię, wykazane w sprawozdaniu jako finansowane ze środków własnych, wyniosły 535 zł.

Zgodnie z wnioskiem szkoły i § 1 ust. 1 i § 2 ust. 1 ww. umowy, dotacja w kwocie 2.400 zł miała zostać wykorzystana na opłacenie trzech torów wodnych. Ze środków własnych podmiotu miał zostać natomiast opłacony dowóz młodzieży.

Sekretarz Miasta zatwierdził wykorzystanie dotacji w kwocie 2.135 zł³⁰, obejmującej opłatę za tory wodne (1.600 zł) i koszty dowozu młodzieży (535 zł). Na rachunek bankowy Urzędu zwrócono 265 zł, stanowiące różnicę pomiędzy środkami przekazanymi przez Miasto (2.400 zł), a kosztami ogółem realizacji zadania – 2.135 zł.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że błędne rozliczenie dotacji nastąpiło na skutek pomyłki.

W trakcie kontroli³¹ szkoła zwróciła na rachunek bankowy Urzędu 535 zł wraz z odsetkami (91,84 zł).

(dowód: akta kontroli str. 83-86, 107-127, 365-369, 377, 389-390)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykorzystywanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Taką ocenę uzasadnia przede wszystkim fakt niewykorzystania aż 21% pobranych w latach 2008-2011 dochodów z tego tytułu na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

²⁸ 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”.

²⁹ Sprawozdanie złożone do Urzędu 15.06.2011 r.

³⁰ Z podpisanego w dniu 12.07.2011 r. przez Sekretarza Miasta protokołu rozliczenia dotacji wynikało, że rozliczono dotację na kwotę 2.135 zł „bez uwag” (pkt 6) oraz, że Burmistrz Miasta uznał dotację za prawidłowo rozliczoną (pkt 7).

³¹ W dniu 11.10.2012 r.

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 Kontroli³², wnosi o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad terminowym i prawidłowym wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a także decyzji stwierdzających ich wygaśnięcie, w każdym przypadku niewniesienia przez przedsiębiorcę opłaty za korzystanie z zezwolenia;
- 2) podjęcie działań mających na celu wykorzystywanie wszystkich dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
- 3) wzmocnienie nadzoru nad rzetelnym rozliczaniem udzielonych dotacji.

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.

Gdańsk, dnia 19 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontrolerzy
Mariusz Syrek
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Hanna Rybczyńska
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

³² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

