



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.009.03.2016  
I/16/007

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/16/007 – Realizacja i wykorzystanie przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/56/2016 z dnia 20 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy Wysoka, pl. Powstańców Wielkopolskich 20/21, 89-320 Wysoka (dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Marek Madej, Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka<sup>1</sup> (dalej „Burmistrz”)

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

Miasto i Gmina Wysoka (dalej „Miasto i Gmina”) wywiązały się z obowiązku ustalenia w drodze uchwały liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz warunków ich sprzedaży. W większości przypadków Burmistrz udzielał zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (dalej „zezwolenia”) z zachowaniem obowiązujących warunków ich udzielania. W Urzędzie zapewniono funkcjonowanie systemu składania przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim i terminowego wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń. NIK pozytywnie ocenia również pozyskanie przez Burmistrza dotacji z budżetu Województwa Wielkopolskiego przeznaczonych na prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją osób uzależnionych od alkoholu.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły stwierdzonych przypadków:

- udzielenia zezwoleń na podstawie wniosków nie zawierających wszystkich wymaganych danych lub do których nie załączono kompletu dokumentów,
- wydania decyzji administracyjnych zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych, obarczonych wadą formalną polegającą na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej,
- wydania zezwoleń, pomimo wniesienia przez wnioskodawców wymaganej opłaty w niepełnej wysokości,
- pobrania od przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim zaniżonych opłat za korzystanie z zezwoleń,
- udzielenia zezwolenia wbrew warunkom sprzedaży ustalonym przez Radę Miasta i Gminy Wysoka (dalej „Rada Miasta i Gminy”),
- niekontrolowania rzetelności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży alkoholu w roku poprzednim,

<sup>1</sup> Od 3 grudnia 2010 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- niezapewnienia legitymacji służbowych członkom Miejsko – Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „Komisja”), przeprowadzającym kontrole przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwoleń,
- sfinansowania w 2015 r. ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń działań, które nie służyły wyłącznie osobom realnie zagrożonym alkoholizmem i narkomanią, czy też dotkniętym tego rodzaju problemami oraz sfinansowania kosztów bieżących izby wytrzeźwień w Pile.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Rada Miasta i Gminy, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>3</sup>, uchwałą nr X/51/2007 z dnia 24 września 2007 r., ustaliła limit 40 punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% alkoholu, z wyjątkiem piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 10 punktów sprzedaży takich napojów do spożycia w miejscu sprzedaży. W okresie objętym kontrolą<sup>4</sup> liczba działających na terenie Miasta i Gminy punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie przekraczała obowiązujących limitów.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 121)

Rada Miasta i Gminy w dniach: 29 listopada 2013 r., 30 grudnia 2014 r. i 26 listopada 2015 r., na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustaliła<sup>5</sup> odpowiednio na lata: 2014, 2015 i 2016 Miejsko–Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 37-107)

#### 1. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz egzekwowanie od przedsiębiorców przestrzegania warunków korzystania z tych zezwoleń.

##### 1.1. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

*Opis stanu faktycznego*

W latach 2014, 2015 i 2016 (I kw.) liczba wydanych przez Burmistrza zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiła odpowiednio: 42, 22 i 3. W kontrolowanym okresie liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w podziale na poszczególne ich rodzaje wynosiła w kolejnych latach odpowiednio: 16, 8 i 1 zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu i piwa; 15, 7 i 1 zezwolenie na sprzedaż napojów o zawartości do 18% alkoholu oraz 11, 7 i 1 zezwolenie na sprzedaż napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków odmowy udzielania przedsiębiorcom zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 122)

W kontrolowanym okresie Burmistrz wydał decyzje o wygaszeniu 5 zezwoleń dotyczących dwóch przedsiębiorców. We wszystkich przypadkach powodem wygaszenia zezwoleń była likwidacja punktu sprzedaży napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 152-153, 156-157, 367-369, 230-232)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 487, dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

<sup>4</sup> Od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r.

<sup>5</sup> Uchwała nr XXXV/223/2013, nr III/14/2014, nr XV/76/2015

Badaniem w zakresie przestrzegania zasad i warunków udzielania zezwoleń objęto dokumentację dotyczącą 19 przedsiębiorców<sup>6</sup>, którym na podstawie 27 wniosków wydano 67 zezwoleń. We wszystkich badanych przypadkach zezwolenia zostały udzielone przez właściwy organ, oddzielnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, a ich wydanie zostało poprzedzone pozytywną opinią Komisji. Wszystkie poddane kontroli zezwolenia zostały wydane na okres wynikający z art. 18 ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z zachowaniem terminów procedowania, o których mowa w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup>.

Spośród 27 poddanych kontroli wniosków, w 15 przypadkach (55%) były one kompletne i zawierały wszystkie dane i dokumenty wymagane art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Spośród sześciu badanych zezwoleń wydanych przedsiębiorcom rozpoczynającym sprzedaż napojów alkoholowych, w czterech przypadkach przed ich wydaniem przedsiębiorcy wnieśli opłaty ustalone na podstawie art. 11<sup>1</sup> ust. 2 i ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 150-373)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. W części wniosków, na podstawie których Burmistrz udzielił zezwoleń, nie zawarto wszystkich wymaganych danych lub nie załączono do nich kompletu dokumentów wymaganych art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a wnioskodawcy nie zostali wezwani do uzupełnienia tych braków. Obowiązek takiego wezwania, wraz z pouczeniem, że nieusunięcie braku spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, wynika z art. 64 § 2 kpa. Stwierdzono, że:

- spośród 27 wniosków objętych kontrolą, 8 (29%) nie zawierało numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej (wymóg art. 18 ust. 5 pkt 3<sup>8</sup>), a jeden wniosek nie zawierał informacji o przedmiocie działalności gospodarczej i adresie punktu składowania napojów alkoholowych (art. 18 ust. 5 pkt 4 i 6).

(dowód: akta kontroli str. 172, 181-183, 211-213, 282-289, 307-309, 346-348, 353-355, 365,371)

- do 12 wniosków (44% skontrolowanych) nie załączono:
  - w 3 przypadkach dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych (wymóg art. 18 ust. 6 pkt 2)<sup>9</sup>;

(dowód: akta kontroli str. 172, 175-178, 204, 211, 214-219)

- w jednym przypadku zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora wielorodzinnego budynku mieszkalnego (art. 18 ust. 6 pkt 3)<sup>10</sup>,

(dowód: akta kontroli str. 249, 256-257)

- w 9 przypadkach decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu (art. 18 ust. 6 pkt 4)<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 233, 239, 249-251, 263,270, 275,281, 312-314, 320-322, 336,339, 346,349, 365, 372)

<sup>6</sup> 13 przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim, 6 przedsiębiorców rozpoczynających działalność.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. (dalej „kpa”)

<sup>8</sup> Przepis w tym brzmieniu obowiązywał do 19 maja 2016 r.

<sup>9</sup> W jednym przypadku nie załączono żadnego dokumentu a w dwóch załączono umowy przedwstępne.

<sup>10</sup> Z wykazu ilościowego mieszkańców wynikało, że w nieruchomości pod czterema adresami meldunkowymi mieszkało 14 osób.

<sup>11</sup> Decyzje zastąpiono zaświadczeniami Powiatowej Państwowej Inspekcji Sanitarnej w Pile, o wpisie do rejestru zakładów podlegających urzędowej kontroli organów państwowej inspekcji sanitarnej.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że nie zauważono braku odpowiednich danych i dokumentów, a zaświadczenia Państwowej Powiatowej Inspekcji Sanitarnej w Pile o wpisie do rejestru zakładów potraktowano jako właściwe decyzje inspektora sanitarnego. W związku z niezauważeniem braków w złożonych wnioskach i dokumentacji nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 622-624)

NIK wskazuje, że wpis do rejestru zakładów, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>12</sup>, dany podmiot może uzyskać także w przypadkach, o których mowa w art. 63 ust. 2 przywołanej ustawy, gdzie nie jest wymagane uprzednie wydanie decyzji o zatwierdzeniu zakładu.

2. Spośród 67 udzielonych przez Burmistrza zezwoleń, 44 z nich (65%)<sup>13</sup>, było obarczone wadą formalną, polegającą na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej. W przedmiotowych decyzjach wskazano art. 18 ust. 3 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zamiast odpowiednio jej art. 18 ust. 3 pkt 1 albo pkt 3, dotyczących innych rodzajów napojów alkoholowych.

Zgodnie z art. 107 § 1 kpa, decyzja administracyjna powinna zawierać między innymi powołanie podstawy prawnej. Przygotowanie zezwoleń zostało powierzone pracownikowi merytorycznemu Urzędu, w zakresie jego czynności. Burmistrz wyjaśnił, że błędy w podstawach prawnych decyzji nastąpiły na skutek omyłek pisarskich.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 167-171, 173, 177-180, 182, 186-189, 191-193, 195-199, 201-203, 205, 207-210, 212, 220-223, 225-229, 234-238, 250, 252-255, 259, 261, 264-268, 276-280, 285-290, 292-296, 298, 308, 310, 313, 316-319, 321, 324-327, 329-333, 337, 342-345, 347, 351, 354, 356, 359, 366, 370, 623-624)

3. W sześciu przypadkach Burmistrz wydał zezwolenia dwóm przedsiębiorcom rozpoczynającym sprzedaż napojów alkoholowych pomimo niewniesienia przez nich w pełnej wysokości opłaty za korzystanie z zezwoleń.

- w 2014 r. przedsiębiorca J.B., za korzystanie z zezwoleń nr MD.73400.2.2014.A i MD.73400.2.2014.B z dnia 6 lutego 2014 r., w dniu ich wydania uiściła opłatę w kwocie 313,52 zł zamiast 940,52 zł. Kolejne płatności po 313,50 zł dokonano w dniach: 28 maja i 25 września 2014 r. W dniu 14 maja 2014 r., tj. w dniu odbioru decyzji nr MD.73400.6.2014.C z dnia 13 maja 2014 r. przedsiębiorca J.B. uiściła opłatę w kwocie 657,66 zł, zamiast 1.315,32 zł. Kolejna płatność w kwocie 657,66 zł miała miejsce w dniu 25 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 353-364)

- w 2016 r. przedsiębiorca A.B. za korzystanie z zezwoleń nr 73400.1.2016.A, 73400.1.2016.B, 73400.1.2016.C z dnia 19 lutego 2016 r. uiścił tego samego dnia opłatę w kwocie 909,42 zł, zamiast 2.728,26 zł. Przedsiębiorca kolejnej płatności dokonał w dniu 23 maja 2016 r. w kwocie 909,42 zł. Do dnia 4 sierpnia 2016 r. nie uiszczono jeszcze opłaty w kwocie 909,58 zł.

(dowód: akta kontroli str. 328-335)

W myśl art. 111<sup>1</sup> ust. 1, 2 i 8 w zw. z art. 18 ust. 7 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przedmiotową opłatę, w ściśle określonej wysokości, w kwocie zależnej od rodzaju alkoholu i proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia, wnosi się na rachunek gminy przed wydaniem tego zezwolenia. Ustalenia kontroli wskazują, że wymienionym przedsiębiorcom opłatę za korzystanie z zezwoleń,

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 594, ze zm.

<sup>13</sup> 25 decyzji dotyczących napojów do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, 19 decyzji dotyczących napojów powyżej 18% zawartości alkoholu.

rozłożono de facto na raty, co było niezgodne z art. 11<sup>1</sup> ust. 2 i 3 przywołanej ustawy.

Z udzielonych przez Burmistrza wyjaśnień wynika, że w obu przypadkach rutynowo potraktowano przedsiębiorców, jako podmioty prowadzące już działalność gospodarczą, dzieląc opłaty na trzy raty.

(dowód: akta kontroli str. 622, 624)

4. W dniu 26 maja 2015 r. „H.” sp. z o.o., prowadząca w Wysokiej stację paliw, złożyła wniosek o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sprzedaż detaliczna) do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu z wyjątkiem piwa oraz powyżej 18% zawartości alkoholu. We wniosku spółka zadeklarowała całodobową sprzedaż napojów alkoholowych. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji<sup>14</sup>, Burmistrz wydał wnioskodawcy zezwolenia<sup>15</sup>, pomimo że Rada Miasta i Gminy w § 3 ust. 3 uchwały Nr X/51/2007 z dnia 24 września 2007 r. ustaliła zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży detalicznej w godzinach od 22:00 do 6:00<sup>16</sup>. Wydając przedmiotowe decyzje, Burmistrz, na podstawie art. 107 § 4 kpa, odstąpił od ich uzasadnienia, ponieważ uwzględniał one w całości żądania strony.

W niniejszej kwestii Burmistrz wyjaśnił, że przedsiębiorca przed wydaniem decyzji został poinformowany ustnie w sprawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych wynikających z uchwały Rady Miasta i Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 34, 297-306, 623-624)

## **1.2. Nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.**

*Opis stanu faktycznego*

W 2015 r. członkowie Komisji, na podstawie udzielonego przez Burmistrza upoważnienia, przeprowadzili 10 kontroli punktów sprzedaży alkoholu na terenie Miasta i Gminy, których przedmiotem było przestrzeganie warunków i zasad prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Czynności kontrolne w przypadku wszystkich 10 kontroli, przeprowadzono zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>17</sup>, tj. każdorazowo poprzedzono je przekazaniem przedsiębiorcom zawiadomień o zamiarze ich wszczęcia. Przedmiotem przeprowadzonych przez członków Komisji kontroli było między innymi przestrzeganie: zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i nietrzeźwym, zakazu sprzedaży na kredyt lub zastaw, zakazu reklamy alkoholu, a także wywiązywanie się z obowiązku informowania o szkodliwości spożywania alkoholu oraz weryfikacja legalności źródeł pochodzenia sprzedawanego alkoholu. Żadna z przeprowadzonych kontroli nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 123-145)

W okresie objętym kontrolą do Posterunku Policji w Wysokiej nie wpływały skargi dotyczące zakłócania porządku publicznego w związku z prowadzeniem sprzedaży napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 620-621)

<sup>14</sup> Art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>15</sup> Nr: MD.73400.8.2015.A, MD.73400.8.2015.B, MD.73400.8.2015.C z dnia 10 czerwca 2015 r.

<sup>16</sup> W porze ciszy nocnej.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm., dalej „ustawa o swobodzie działalności gospodarczej”.

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

1. Przeprowadzone przez członków Komisji kontrole nie obejmowały analizy rzetelności oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, w roku poprzednim. Zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 11<sup>1</sup> ust. 2 oraz 5-9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jednym z warunków kontynuowania sprzedaży napojów alkoholowych jest wniesienie stosownej, dokładnie określonej opłaty za korzystanie z zezwolenia na ich sprzedaż, ustalonej na podstawie oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim. W związku z tym, że w świetle art. 18 ust. 8 przywołanej ustawy organ udzielający zezwolenia albo upoważnione przez niego podmioty zobligowane są do kontroli przestrzegania m.in. warunków korzystania z zezwolenia, to rzetelna kontrola w tym zakresie wymaga weryfikacji oświadczeń przedsiębiorców. Jej brak zwiększa ryzyko wnoszenia przez przedsiębiorców opłat w niewłaściwej (zaniżonej) wysokości.

Burmistrz wyjaśnił, że analizę rzetelności oświadczeń o wartości sprzedaży zaplanowano na 2017 r. Wcześniej w tym zakresie przeszkolono sprzedawców, następnie dano im czas na weryfikację swojej pracy i dokumentacji, po czym nastąpi analiza rzetelności składanych przez nich oświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 125-131, 136-145, 623-625)

2. Członkowie Komisji przeprowadzili w 2015 r. czynności kontrolne w punktach sprzedaży napojów alkoholowych jedynie na podstawie upoważnień udzielonych im przez Burmistrza. Zgodnie z art. 79a ust. 1 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 18<sup>3</sup> i art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wykonywanie czynności kontrolnych, także przez osoby niebędące pracownikami organu kontroli, powinno być poprzedzone okazaniem przedsiębiorcy legitymacji służbowej.

Burmistrz, wyjaśniając powody przeprowadzania przez członków Komisji kontroli wyłącznie na podstawie upoważnień, wskazał, że art. 79a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mówi o pracownikach organu. Dodał, że opierając się na wyjaśnieniach Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych uznano, iż w tym wypadku wystarczają upoważnienia. NIK wskazuje jednak, że rekomendacje PARPA do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2014-2016<sup>18</sup> nie odnoszą się do przedmiotowej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 623,625)

### **1.3. Funkcjonowanie systemu ustalania opłat – egzekwowanie obowiązku składania oświadczeń o wartości sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych oraz wnoszenia opłat.**

W okresie objętym kontrolą naliczanie wysokości opłaty za zezwolenia i egzekwowanie do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych obowiązku złożenia oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punktach sprzedaży w roku poprzednim, zostało powierzone pracownikowi merytorycznemu Urzędu, w zakresie jego czynności.

Badaniem wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku terminowego składania oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim oraz rzetelności obliczenia i terminowości wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń, objęto dokumentację dotyczącą 15 przedsiębiorców,

<sup>18</sup> Wydania I, Warszawa, odpowiednio: 2013, 2014, 2015.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

zobowiązanych do złożenia w 2015 r. oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w 2014 r. We wszystkich skontrolowanych przypadkach przedsiębiorcy złożyli oświadczenia i uiścili opłaty w terminach wynikających z art. 11<sup>1</sup> ust. 4 i ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 374-375)

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

W 2015 r. dwoje przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w 2014 r. wniosło opłaty w terminach określonych w art. 11<sup>1</sup> ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ale w wysokości niezgodnej z jej art. 11<sup>1</sup> ust. 2, 5 i 6.

- przedsiębiorca D.D. prowadząca restaurację, po zadeklarowaniu sprzedaży napojów alkoholowych od 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) w kwocie 46.000,00 zł., wniosła opłatę w wysokości 525,00 zł, podczas gdy opłata należna<sup>19</sup> wynosiła 644,00 zł, tj. 1,4% wartości sprzedaży (różnica pomiędzy opłatą należną a wniesioną wyniosła 119,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 233-248)

- przedsiębiorca Z.S. prowadzący sklep, po zadeklarowaniu sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu o wartości 69.970,50 zł, wniósł opłatę w wysokości 1.889,20 zł, tj. 2,7% wartości sprzedaży, podczas gdy opłata należna<sup>20</sup> wynosiła 2.100,00 zł (różnica 212,82 zł).

(dowód: akta kontroli str. 263-274)

Naliczanie wysokości opłat za zezwolenia należało do obowiązków pracownika merytorycznego Urzędu. Burmistrz wyjaśnił, że niewłaściwe opłaty naliczono na podstawie omyłkowo odczytanej zadeklarowanej przez przedsiębiorców wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 623-624)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **2. Wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat pobranych za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych**

### **2.1. Przestrzeganie obowiązku przeznaczenia dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości – realizacja planu dochodów i wydatków.**

*Opis stanu  
faktycznego*

Zaplanowana w uchwałach budżetowych na 2014 i 2015 rok wysokość dochodów Miasta i Gminy, z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń wynosiła odpowiednio: 90 tys. zł i 95 tys. zł. Zaplanowane<sup>21</sup> w uchwałach budżetowych wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii wynosiły odpowiednio: 104,9 tys. zł i 202,2 tys. zł, a wydatki faktycznie zrealizowane odpowiednio 82,2 tys. zł (78% zrealizowanych dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń) i 168,5 tys. zł (93% zrealizowanych dochodów z opłat). Wysokość wydatków poniesionych w przedmiotowym zakresie w I kwartale 2016 r. wynosiła 29,5 tys. zł (80% zrealizowanych dochodów z opłat). W latach 2014–2015 nie zmniejszono planu wydatków budżetowych Miasta i Gminy, przeznaczonych na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zwalczanie narkomanii. Niewykorzystane

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 11<sup>1</sup> ust. 5 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 11<sup>1</sup> ust. 2 pkt 3, ust. 5 pkt 3 i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>21</sup> Plan po zmianach.

w 2014 i 2015 r. środki, zwiększyły wydatki zaplanowane w przedmiotowym zakresie na odpowiednio 2015 i 2016 r.

W 2015 r. na podstawie porozumień z Województwem Wielkopolskim<sup>22</sup> pozyskano dodatkowe środki finansowe na realizację programu profilaktycznego „Uzależnia mnie tylko sport”, w łącznej kwocie 70.000,00 zł. Na realizację programu wykorzystano 69.528,95 zł. Niewykorzystaną kwotę 442,06 zł zwrócono na rachunek Województwa Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 378, 433-522, 393-432)

W 2014 i 2015 r. Miasto i Gmina Wysoka wydatkowały na przeciwdziałanie narkomanii<sup>23</sup> środki w wysokości 9.000,00 zł rocznie, co stanowiło odpowiednio 10% i 9% wydatków poniesionych na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych<sup>24</sup>. W I kwartale 2016 r. na realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii nie realizowano wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 519-522)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej przeznaczania dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na realizację zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **2.2. Prawidłowość kwalifikowania wydatków jako kosztu realizacji zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.**

*Opis stanu  
faktycznego*

Badaniem objęto środki wydatkowane w 2015 r. w wysokości 168.530,65 zł (w tym 159.530,65 zł na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>25</sup> oraz 9.000,00 zł na przeciwdziałania narkomanii).

(dowód: akta kontroli str. 523-525)

Ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń sfinansowano między innymi takie zadania jak: działalność punktu konsultacyjnego<sup>26</sup>, wynagrodzenia członków Komisji, szkolenia, materiały biurowe oraz sprzęt komputerowy, opinie biegłych, opłaty sądowe, działalność świetlicy opiekuńczo-wychowawczej, imprezy integracyjne, realizacja programów profilaktycznych w szkołach, letni wypoczynek dla dzieci oraz pomoc finansowa dla Ośrodka Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Pile.

(dowód: akta kontroli str. 114-120)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

Zgodnie z art. 11<sup>1</sup> ust. 1 w związku z art. 4<sup>1</sup> ust. 1 i art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>27</sup>, środki finansowe pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń, powinny być wykorzystane na prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, integrację społeczną osób uzależnionych od alkoholu oraz przeciwdziałanie narkomanii. W 2015 r. ze środków tych wydatkowano łącznie 57.818,04 zł<sup>28</sup> na następujące działania, niezwiązane bezpośrednio z przedmiotowymi zagadnieniami:

<sup>22</sup> Nr 4/DZ.III/2015 z 15 czerwca 2015 r. oraz nr 46/DZ.III/2015 z 21 września 2015 r.

<sup>23</sup> W rozdziale 85153 klasyfikacji budżetowej.

<sup>24</sup> W rozdziale 85154 klasyfikacji budżetowej.

<sup>25</sup> Wynagrodzenia i inne wydatki na rzecz osób fizycznych (30.593,37 zł), zakup materiałów, wyposażenia i usług (119.247,28 zł), dotacje (9.690,00 zł).

<sup>26</sup> Dyżury terapeuty uzależnień.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 224, ze zm.

<sup>28</sup> 34% zrealizowanych wydatków na zadania z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi.

- działalność świetlicy socjoterapeutycznej obejmującą prowadzenie zajęć także<sup>29</sup> dla dzieci z rodzin niezagrażonych alkoholizmem i narkomanią, w łącznej kwocie 41.952,62 zł,
- pokrycie kosztów udziału w koloniach we Władysławowie trojga uczniów – laureatów konkursów profilaktycznych zorganizowanych przez Gimnazjum im. Powstańców Wielkopolskich w Wysokiej, nienależących do zagrożonej populacji, w łącznej kwocie 2.547,00 zł,
- pokrycie kosztów imprez: „Rajd rowerowy”, „Pożegnanie lata”, „Uzależnia mnie tylko sport” skierowanych do ogółu mieszkańców, w łącznej kwocie 1.878,42 zł,
- pokrycie kosztów szkoleń: „Jak bez klapsów z miłością i szacunkiem stawiać dziecku granice?”, „Ochrona dziecka i rodziny przed przemocą i krzywdzeniem – procedura Niebieskiej Karty”, w łącznej kwocie 1.150,00 zł,
- pokrycie kosztu spektaklu profilaktycznego „Strach ma wielkie oczy” w kwocie 400,00 zł, który obejrzała cała społeczność gimnazjum,
- zakup nagród w szkolnych konkursach profilaktycznych, w łącznej kwocie 200,00 zł,
- pomoc finansowa dla Gminy Piła w kwocie 9.690,00 zł, której przedmiotem było zapewnienie całodobowej gotowości dyżurowej do przyjęcia do Ośrodka Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, znajdujących się w stanie nietrzeźwości mieszkańców Miasta i Gminy Wysoka. Umowa z Gminą Piła została zawarta na podstawie uchwały Nr VI/32/2015 Rady Miasta i Gminy Wysoka z 27 marca 2015 r., w sprawie udzielenia pomocy finansowej Gminie Piła w 2015 r. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że pomoc finansowa dotyczyła partycypowania w kosztach ponoszonych w związku z doprowadzeniem osób nietrzeźwych do pilskiej izby wytrzeźwień. Z postanowień umowy wynika natomiast, że podstawą wyliczenia gotowości dyżurowej były dane historyczne z 2014 r. i bieżący koszt utrzymania Działu Opieki nad Osobami Nietrzeźwymi. W stosunku do mieszkańców Miasta i Gminy Wysoka, przyjmowanych do pilskiej izby wytrzeźwień miały być prowadzone działania polegające na: zapewnieniu miejsca w izbie wytrzeźwień, stworzeniu wymaganych przepisami warunków sanitarno-higienicznych, zapewnieniu podczas pobytu opieki lekarskiej, zastosowaniu działań profilaktycznych takich jak: informowanie o szkodliwości nadużywania napojów alkoholowych, informowanie o metodach leczenia uzależnień, motywowanie do poddania się leczeniu odwykowemu oraz informowanie o ruchach samopomocy. Nie wyodrębniono, przy tym ponoszonych przez Gminę Piła kosztów działalności profilaktycznej, skierowanej do mieszkańców Miasta i Gminy Wysoka.

(dowód: akta kontroli str. 571-619, 631)

NIK wskazuje, że finansowanie bieżącego funkcjonowania izb wytrzeźwień jest zadaniem związanym z zabezpieczeniem porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>30</sup>). Tym samym, ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, możliwe jest finansowanie realizacji programów dotyczących funkcjonowania izb wytrzeźwień, wyłącznie w zakresie zadań tych placówek, o których mowa w art. 39 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>31</sup>. Brak było zatem podstaw do finansowania przez Miasto i Gminę Wysoka innych kosztów działania izby wytrzeźwień w Pile, środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

<sup>29</sup> Nie przeprowadzono weryfikacji dzieci korzystających z tej placówki.

<sup>30</sup> Dz. U. 2016 r. poz. 446.

<sup>31</sup> Informowanie osób przyjętych do izby wytrzeźwień o szkodliwości spożywania alkoholu oraz motywowanie ich do podjęcia leczenia odwykowego; współpraca z właściwymi gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych, podmiotami określonymi w art. 21 ust. 1 oraz innymi instytucjami i organizacjami, których działalność ma na celu przeciwdziałanie problemom alkoholowym i ich skutkom.

Należy podkreślić, że zarówno w Miejsko - Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałaniu Narkomanii na rok 2015 (Rozdział III, pkt 3.1 i 3.2), jak i w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jako grupę docelową określono osoby uzależnione i zagrożone uzależnieniem oraz ich rodziny.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że świetlica pełni funkcje integracyjną i zapobiega wykluczeniu społecznemu, w kolonii uczestniczyły 32 osoby pochodzące z rodzin z problemami alkoholowymi, a wydatki na nagrody zostały uznane za zgodne z prawem. Odnośnie szkoleń na temat przeciwdziałania przemocy, Burmistrz stwierdził, że wydatki te służą rodzinom z problemem uzależnienia, ponieważ większość z nich stosuje przemoc wobec swoich najbliższych. W sprawie udzielenia dotacji Gminie Piła, Burmistrz wyjaśnił, że do izby odwożeni są mieszkańcy gminy Wysoka po interwencji miejscowego Posterunku Policji, którzy nie nadają się do przyjęcia do jakiegokolwiek innej placówki oraz że wydatki te zostały uwzględnione w stosownych uchwałach Rady Miasta i Gminy Wysoka.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 629-632)

NIK podkreśla, że nadany wskazanymi przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości celowy charakter wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu nie stwarza podstaw do finansowania przedsięwzięć skierowanych do ogółu mieszkańców. Środki te powinny bowiem służyć wyłącznie osobom realnie zagrożonym alkoholizmem i narkomanią czy też dotkniętym tego rodzaju problemami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

#### IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>32</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) prowadzenia postępowań w sprawie wydania zezwoleń w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i kpa,
- 2) rzetelnego ustalania i pobierania od przedsiębiorców opłat za korzystanie z zezwoleń, zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości,
- 3) weryfikowania podczas kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych rzetelności oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych składanych przez nich za rok poprzedni, a także prowadzenia czynności kontrolnych po uprzednim okazaniu kontrolowanym legitymacji służbowej,
- 4) przeznaczania środków z opłat za korzystanie z zezwoleń wyłącznie na realizowanie zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677

## 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 NIK Delegatury w Poznaniu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

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

Poznań, dnia 25 sierpnia 2016 r.

Kontroler  
Klaudia Dziamska  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*