



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.009.04.2016

I/16/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/16/007 – Realizacja i wykorzystanie przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/46/2016 z dnia 7 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Rozdrażew, ul. Rynek 3, 63 – 708 Rozdrażew (dalej „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mariusz Dymarski, Wójt Gminy Rozdrażew ¹ (dalej „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Urzędu w latach 2014-2016 (I kw.)³ w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wykorzystania dochodów uzyskanych z opłat za korzystanie z tych zezwoleń.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła w szczególności: wywiązanie się Gminy z obowiązku ustalenia, w drodze uchwały, liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad ich usytuowania, przestrzeganie warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu ustalania i egzekwowania opłat związanych z tymi zezwoleniami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz sfinansowania środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie z ww. zezwoleń zajęć korekcyjnych niezwiązanych z profilaktyką i przeciwdziałaniem alkoholizmowi oraz zwalczaniem narkomanii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

¹ Od 5 grudnia 2006 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Okres objęty kontrolą NIK.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2016 (I kw.), na wniosek 14 przedsiębiorców Wójt wydał 37 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁴ (dalej „zezwolenia”), o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵ oraz wygasił 18 takich zezwoleń⁶ dotyczących dziewięciu przedsiębiorców. We wszystkich przypadkach wygaszenia zezwolenia, było to spowodowane likwidacją punktu sprzedaży napojów alkoholowych.

W badanym okresie nie miały miejsca przypadki cofnięcia zezwoleń oraz odmowy ich udzielenia.

(dowód: akta kontroli str. 4-18, 19-32)

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

Szczegółowym badaniem, w zakresie przestrzegania zasad i warunków udzielania zezwoleń objęto 33 zezwolenia wydane na wniosek 14 przedsiębiorców przed 31 marca 2016 r.

We wszystkich badanych przypadkach zezwoleń udzielił właściwy organ, oddzielnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, a ich wydanie zostało poprzedzone pozytywną opinią Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Rozdrażewie. Wszystkie te 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 administracyjnego⁷. Poddane kontroli wnioski o wydanie zezwolenia były kompletne i zawierały wszystkie dane oraz załączone dokumenty wymagane art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wszystkie analizowane zezwolenia dotyczyły punktów sprzedaży zlokalizowanych w miejscach nieobjętych zakazem sprzedaży napojów alkoholowych, określonych w uchwałach Nr XXI/109/2001 i Nr VII/41/2015 Rady Gminy Rozdrażew z dnia odpowiednio 31 sierpnia 2001 i 16 lipca 2015 roku⁸. Wydanie zezwoleń przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność zostało każdorazowo poprzedzone wniesieniem przez wnioskodawców opłaty, na podstawie art. 11¹ ust. 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 4-18, 19-32, 33, 34, 78-130, 134-139, 607, 608-610)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Wójt zweryfikował składane przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim w odniesieniu do 20 punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Weryfikacja ta polegała na wezwaniu przedsiębiorcy do udokumentowania wartości sprzedaży napojów alkoholowych za rok ubiegły oraz na sprawdzeniu rzetelności podanych w oświadczeniach informacji będących podstawą

⁴ 33 zezwolenia w 2014 r. i 4 zezwolenia w 2015 r.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm., dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

⁶ Osiem w 2014 r., siedem w 2015 r. oraz trzy w 2016 r. (do 31 marca).

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

⁸ Odpowiednio: w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów na terenie gminy Rozdrażew (zmieniona uchwałą nr XII/113/2001) oraz w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Rozdrażew.

obliczenia należnej opłaty, określonej w art. 11¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Zarówno w Urzędzie jak i we właściwym terytorialnie Komisariacie Policji w Koźminie Wielkopolskim nie zgłaszano powtarzających się przypadków zakłócenia porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 10 pkt 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 4-18, 19-32, 33, 34, 63, 64, 77, 131-132, 569-571)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt nie zapewnił dokonywania kontroli przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Według złożonych przez Wójta wyjaśnień, kontrole takie zostaną przeprowadzone we wrześniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-18, 19-32, 33, 34, 63, 64, 77, 131-132, 528)

1.3. Funkcjonowanie systemu ustalania opłat – egzekwowanie obowiązku składania oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem terminowości składania oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim oraz rzetelności wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń objęto 12 przypadków przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych, którym zezwolenia zostały wydane przed 31 marca 2016 r. Wszystkie poddane analizie kontrolnej oświadczenia zostały złożone terminowo, wysokość ww. opłat wyliczono na zasadach wynikających z art. 11¹ ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a terminy ich wniesienia były zgodne z wymogami art. 11¹ ust. 7 tej ustawy.

W latach 2014-2016 (I kw.) nie było przypadków działań przedsiębiorców zmierzających do obniżania wysokości należnej opłaty za korzystanie z zezwoleń lub rozkładania jej na raty.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 37-49, 50-62)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przeznaczenie 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.

Zaplanowana w uchwałach budżetowych na 2014 i 2015 rok wysokość dochodów Gminy z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń wyniosła odpowiednio: 67,6 tys. zł i 59,2 tys. zł, natomiast wysokość dochodów faktycznie zrealizowanych to odpowiednio: 69,0 tys. zł i 59,9 tys. zł.

Zaplanowane⁹ w ww. okresie wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii wyniosły odpowiednio 81,9 tys. zł oraz 73,1 tys. zł, a wydatki faktycznie zrealizowane odpowiednio: 69,3 tys. zł (100,4% zrealizowanych dochodów z tytułu ww. opłat) oraz 62,9 tys. zł (105% zrealizowanych dochodów z tytułu ww. opłat). Wysokość wydatków poniesionych w przedmiotowym zakresie w I kwartale 2016 r. wyniosła 32,3 tys. zł, (43% zaplanowanych wydatków w wysokości 74,1 tys. zł).

Regionalna izba obrachunkowa, opiniując projekt uchwały budżetowej na lata 2014, 2015 i 2016 oraz sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2014 i 2015, nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat za zezwolenia i ich wykorzystania. Wskazano jedynie, że zaplanowano wydatki związane z realizacją programu rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w wysokości planowanych wpływów za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 140, 154-164, 292-297)

Wydatki Gminy zrealizowane w latach 2014, 2015 i 2016 (I kw.) w rozdziale 85153 (zwalczanie narkomanii) wyniosły odpowiednio: 1,3 tys. zł, 4,5 tys. zł i 0 zł, natomiast w rozdziale 85154 (przeciwdziałanie alkoholizmowi) osiągnęły poziom odpowiednio: 68,0 tys. zł, 58,4 tys. zł oraz 32,3 tys. zł.

W latach 2014, 2015 i 2016 r. (do 31 marca) plany wydatków na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zwalczanie narkomanii ulegały zmniejszeniu do poziomu faktycznie zrealizowanych w danym roku dochodów z opłat za zezwolenia, powiększonych o niewykorzystaną kwotę tych dochodów w roku poprzednim. Niewykorzystane w latach: 2013 i 2014 środki z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń, wynoszące odpowiednio: 14,3 tys. zł i 13,9 tys. zł, zwiększyły plan wydatków przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii na terenie gminy Rozdrażew w 2014 i w 2015 r.

Wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia nie było przedmiotem audytu i kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 65-76, 141-153, 165, 192-233, 234-241, 244, 247,263)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W uchwałach budżetowych Gminy na 2014, 2015 i 2016 r. dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych były jedynym (a nie dodatkowym, jak to założył w art. 11¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości ustawodawca) źródłem finansowania realizacji zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Wójt wyjaśnił, że dochody te były wystarczające na realizację założonych w programie zadań, a w przypadku braku tych środków byłyby one dofinansowane z budżetu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 65-76, 166-191, 528-529)

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2016 (I kw.) wydatki poniesione przez Gminę w rozdziałach 85153 i 85154 dotyczyły zadań ujętych w uchwalonych przez Radę Gminy Rozdrażew

⁹ Plan po zmianach.

¹⁰ Uchwała Nr SO – 952/II/21/3/Ka/2013 składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rozdrażew na 2014 rok.

gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii¹¹. Zadania te obejmowały m.in.:

- współpracę z placówką podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie wczesnego diagnozowania choroby alkoholowej,
- prowadzenie punktu konsultacyjnego dla osób uzależnionych i ich rodzin,
- zakup materiałów informacyjno-edukacyjnych,
- prowadzenie szkoleń, programów profilaktycznych i aktywnych form wypoczynku dla dzieci i młodzieży zagrożonej alkoholizmem,
- wspieranie działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Krotoszynie,
- zapewnienie realizacji zadań przez biegłego prowadzącego specjalistyczne badania w przedmiocie uzależnień,
- finansowanie wynagrodzeń członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Rozdrażewie.

(dowód: akta kontroli str. 192-233, 234-241, 242-288)

W ujęciu strukturalnym, wydatki poniesione przez Gminę w latach 2014-2015 w rozdziałach 85153 i 85154 dotyczyły:

- udzielenia dotacji celowej na pomoc finansową dla Powiatu Krotoszyńskiego na realizację przez Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Krotoszynie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy na rzecz Gminy Rozdrażew w celu (6,5 tys. zł w 2014 r. i 9,4 tys. zł w 2015 r.),
- udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom z przeznaczeniem na realizację programów w ramach zadania publicznego „Przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym wraz z promocją zdrowego stylu życia” (2,0 tys. zł w 2014 r.),
- wypłaty wynagrodzeń dla opiekunów zajęć sportowych; prowadzących zajęcia korekcyjne; opiekunów półkolonii oraz dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Rozdrażewie (16,1 tys. zł w 2014 r. i 20,4 tys. zł w 2015 r.),
- zakupu nagród konkursowych dla uczestników festynów i turniejów sportowych (0,7 tys. zł w 2015 r.),
- zakupu różnych materiałów dotyczących przede wszystkim działalności sportowo-rekreacyjnej i szkoleniowej (3,5 tys. zł w 2014 r. i 3,2 tys. zł w 2015 r.),
- zakupu usług dotyczących przeprowadzenia warsztatów profilaktyczno-terapeutycznych; badań psychiatrycznych i psychologicznych oraz przewozów dzieci (39,9 tys. zł w 2014 r. i 28,5 tys. zł w 2015 r.),
- opłacenia różnych należności i składek dotyczących m.in. turniejów i półkolonii dla dzieci (1,4 tys. zł w 2014 r. i 0,8 tys. zł w 2015 r.),

(dowód: akta kontroli str. 141-153, 234-235, 237-238, 234-235, 298-310, 311-338, 339-349, 350-496, 497-505, 512-525, 526, 527, 530-556, 572-586, 587-604)

¹¹ Uchwały Rady Gminy Rozdrażew: Nr XXXVII/188/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na obszarze Gminy Rozdrażew na 2014 r.; ze zm.; nr II/5/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na obszarze Gminy Rozdrażew na 2015 r., ze zm.; nr XI/68/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na obszarze Gminy Rozdrażew na 2016 r., ze zm.; nr XI/69/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na obszarze Gminy Rozdrażew na 2016 r.

Ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczania narkomanii nie finansowano zakupu, budowy i remontu obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 141-153,237-238,234-235,298-310,311-338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 2014 r., Gmina sfinansowała ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń koszt wynagrodzeń osób prowadzących zajęcia korekcyjne z zakresu logopedii dla młodszych dzieci ze szkół i przedszkoli z terenu gminy. Nie były to dzieci tylko i wyłącznie z rodzin ze zdiagnozowanym problemem alkoholowym. Wydatek ten w tej - bliżej nieustalonej - części nie był zatem związany z realizacją działań wskazanych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹². Łączny koszt wynagrodzeń wyniósł 12.225 zł.

Według wyjaśnień Wójta, dzieci w domach dotkniętych problemem alkoholowym mają trudności w wymowie, które prowadzą do blokady i wyizolowania oraz kierują ku alkoholizmowi. Realizacja zajęć logopedycznych sfinansowanych ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń, miała temu zagrożeniu zapobiec.

(dowód: akta kontroli str. 150, 234-236, 528-529)

Zdaniem NIK, w świetle przywołanych regulacji, zajęcia logopedyczne dzieci z rodzin niedotkniętych problemem alkoholowym lub narkomanią nie powinny być finansowane ze środków pochodzących z przedmiotowych opłat.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o zapewnienie:

- 1) przeprowadzania kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości,
- 2) wykorzystywania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń, wyłącznie do finansowania zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, bądź przeciwdziałania narkomanii.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 224, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 667.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Jacek Młynarczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
Podpis