



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.009.06.2016

I/16/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/16/007 – Realizacja i wykorzystanie przez samorzady 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>	Izabela Chlebowska-Gąszczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/58/2016 z dnia 22 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-3)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Miłosław, ul. Wrześcińska 19, 62-320 Miłosław (dalej „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Skikiewicz – Burmistrz Gminy Miłosław (dalej „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania podejmowane przez Burmistrza w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wykorzystanie dochodów uzyskanych z opłat za korzystanie z tych zezwoleń.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła przestrzeganie zasadniczych warunków udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zapewnienie egzekwowania od przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych oświadczeń o wartości sprzedaży i wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nieprzeprowadzania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz sfinansowania środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie z tych zezwoleń zadań niezwiązanych z profilaktyką i przeciwdziałaniem alkoholizmowi lub 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.

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Miłosławiu (dalej „Rada Miejska”), na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi², ustaliła dla terenu gminy Miłosław liczbę punktów sprzedaży

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

² Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm., dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych³. Liczba funkcjonujących legalnych punktów sprzedaży nie przekroczyła limitów ustalonych przez Radę Miejską⁴. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych (dalej „zezwolenia”) oraz ustalaniem wysokości rocznych opłat za korzystanie z tych zezwoleń, zajmował się Referat spraw obywatelskich z Urzędem Stanu Cywilnego. Kierownik tego referatu, upoważniona była przez Burmistrza do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wszystkich spraw związanych z działalnością referatu. Zadania związane z wydawaniem zezwoleń wykonywane były, zgodnie z zakresem czynności, przez inspektora ww. referatu⁵, która była również pełnomocnikiem ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-30, 71)

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

W okresie objętym kontrolą⁶ Burmistrz wydał 23 zezwolenia (13 w 2014 r.⁷ oraz 10 w 2015 r.⁸, żadnego w I kwartale 2016 r.). W okresie tym nie wydano decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia, natomiast zostało wydanych 10 decyzji o wygaszeniu zezwoleń z powodu rezygnacji przez przedsiębiorców ze sprzedaży napojów alkoholowych (3 w 2014 r., 6 w 2015 r. oraz 1 w I kwartale 2016 r.). W latach 2014-2016 (I kw.) nie było przypadków cofnięcia wydanego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 59-70, 90-93)

W wyniku szczegółowej kontroli wydanych w latach 2014-2015 zezwoleń, stwierdzono, że we wszystkich przypadkach zostały one udzielone przez właściwy organ, oddzielnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, a ich wydanie zostało poprzedzone pozytywną opinią Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Miłosławiu (dalej: „Komisja”). Wszystkie poddane kontroli zezwolenia zostały wydane na okres wynikający z art. 18 ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W przypadku 9 przedsiębiorców (na 11), do wniosków zawierających wszystkie wymagane dane załączono dokumenty, o których mowa w art. 18 ust. 5 i 6 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 74-84)

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

W badanym okresie Burmistrzowi nie przekazano informacji o powtarzających się przypadkach zakłócania porządku publicznego w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Posterunek Policji w Miłosławiu również nie odnotował tego rodzaju zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 90-93)

³ Zgodnie z § 1 uchwały Nr IV/18/03 Rady Miejskiej z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Miłosław, liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła: 1/ poza miejscem sprzedaży – 35 punktów, 2/ w miejscu sprzedaży – 20 punktów.

⁴ Liczba funkcjonujących na terenie gminy legalnych punktów sprzedaży wynosiła: 1/ spożycie poza miejscem zakupu: 32 (01.01.2014 r.), 31 (1.01.2015 r.), 32 (01.01.2016 r.) oraz 30 (31.03.2016 r.); 2/ spożycie w miejscu zakupu: 4 (1.01.2014 r.), 9 (1.01.2015 r.), 10 (1.01.2016 r.) oraz 8 (31.03.2016 r.).

⁵ Inspektor do spraw dowodów osobistych i działalności gospodarczej.

⁶ Od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r.

⁷ W tym: 7 – na sprzedaż napojów o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo, 3 – o zawartości do 18% alkoholu oraz 3 – o zawartości powyżej 18% alkoholu.

⁸ W tym: 4 – na sprzedaż napojów o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo, 3 – o zawartości do 18% alkoholu oraz 3 – o zawartości powyżej 18% alkoholu.

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

Terminowość przedstawiania przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń, oświadczeń o wartości sprzedaży w roku poprzednim oraz terminowość i wysokość wnoszonych opłat, kontrolowana była przez inspektora ds. dowodów osobistych i działalności gospodarczej. Kontrola terminowości przedstawiania ww. oświadczeń polegała, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, na przesyłaniu przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia, w styczniu każdego roku, druków oświadczeń do wypełnienia z pismem przewodnim przypominającym o terminach wpłat kolejnych rat za korzystanie z zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 73, 107-109)

Badaniem wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązku terminowego składania oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim oraz rzetelności obliczenia i terminowości wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń, objęto dokumentację dotyczącą wszystkich punktów sprzedaży funkcjonujących w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2016 r.

W 2014 r. sprzedaż napojów alkoholowych była prowadzona ogółem w 40 punktach, w 2015 r. w 42, natomiast w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. w 38.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach ww. oświadczenia zostały złożone przez przedsiębiorców w terminie wynikającym z art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W jednym przypadku, pomimo tego, że przedsiębiorca wniósł pierwszą ratę opłaty za 2015 r. z trzydniowym opóźnieniem, nie została wydana decyzja stwierdzająca wygaśnięcie trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Spowodowane było to nieumyślnym błędem przedsiębiorcy, który najpierw przekazał opłatę terminowo ale na niewłaściwy rachunek bankowy, a następnie (z trzydniowym opóźnieniem) na rachunek właściwy.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki prolongowania terminów wnoszenia przez przedsiębiorców ww. opłat lub ich rozkładania na raty.

(dowód: akta kontroli str. 73, 87-89, 90-106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2014-2016 (I kw.) ani organ zezwalający, tj. Burmistrz ani działająca na podstawie jego upoważnienia straż miejska⁹ lub członkowie Komisji nie dokonywali kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, w tym rzetelności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim. Stanowiło to zaniechanie wykonywania obowiązku wynikającego z art. 18 ust 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz założeń gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla Gminy Miłosław na 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r.¹⁰.

Zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 11¹ ust. 2, 5-9 ww. ustawy, jednym z warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych jest wniesienie stosownej, dokładnie określonej, opłaty za korzystanie z zezwolenia, a w związku z tym rzetelna kontrola przedsiębiorców wymaga weryfikacji ww. oświadczeń. Jej brak zwiększa ryzyko wnoszenia przez przedsiębiorców opłat w niewłaściwej (zaniżonej) wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 31-58, 72, 90-106, 112-113)

⁹ Zlikwidowana z dniem 31 lipca 2015 r.

¹⁰ Odpowiednio: rozdział II pkt 9 oraz rozdział II pkt 6 w dwóch następnych programach.

Burmistrz wyjaśnił, że „nie przeprowadzano kontroli oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych ze względu na oszczędności finansowe, dlatego też członkowie komisji nie posiadali upoważnień do badania dokumentów finansowych przedsiębiorców. W obecnym roku zostali przeszkoleni w tym zakresie. Ponieważ nie kontrolowano oświadczeń dla oszczędności finansowych nie powoływano komisji do kontroli tzw. „wywieszek”, jednak członkowie komisji bez przedstawiania się kontrolowali, czy w widocznych miejscach są wywieszki. Braków wywieszek nie stwierdzono.”

(dowód: akta kontroli str. 90-93)

2. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zezwolenie wydaje się na podstawie wniosku przedsiębiorcy wraz z dołączonymi dokumentami wskazanymi w art. 18 ust. 6. Wniosek powinien zawierać informacje wskazane w art. 18 ust. 5 ww. ustawy.

W przypadku jednego przedsiębiorcy¹¹ brak było w dokumentacji: wniosku przedsiębiorcy oraz decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu¹² (art. 18 ust. 6 pkt 4), natomiast w przypadku kolejnego¹³ - wniosek nie zawierał przedmiotu działalności gospodarczej, wymaganego art. 18 ust 5 pkt 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 76, 84)

Burmistrz wyjaśnił, że brakujące dokumenty (wniosek i decyzja państwowego inspektora sanitarnego) wydane zostały przedsiębiorcy w celu złożenia podpisu przez współnika. Dokumenty zwrócone zostały przez przedsiębiorcę podczas kontroli NIK. W odniesieniu do braku określenia przedmiotu działalności w złożonym wniosku, Burmistrz wyjaśnił, że „omyłkowo nie poproszono o uzupełnienie przedmiotu działalności gospodarczej, sugerując się informacjami w załączonym zaświadczeniu o wpisie do Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej.”

(dowód: akta kontroli str. 90-106)

3. W jednym przypadku, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁴, wydane zostało z przekroczeniem terminów wskazanych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ (dalej „k.p.a.”). Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, spowodowane to było oczekiwaniem na uiszczenie opłaty określonej w art. 11¹ ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (zezwolenie wydane zostało po wniesieniu wymaganej wpłaty¹⁶). Nie został jednak wyznaczony, w oparciu o art. 261 k.p.a.¹⁷, termin na wniesienie opłaty. Burmistrz wyjaśnił, że termin ten nie został wyznaczony, ponieważ przedsiębiorca telefonicznie zadeklarował wniesienie opłaty w terminie wcześniejszym, niż faktycznie ją zrealizował.

(dowód: akta kontroli str. 81, 114-116, 241-243)

4. W dwóch decyzjach stwierdzających wygaśnięcie łącznie czterech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁸ treść uzasadnienia była niezgodna z treścią

¹¹ „D W” s.c. M.P., M. Sz.

¹² O której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594, ze zm.)

¹³ Restauracja „B.”

¹⁴ Nr 1/A/2015 z 29.04.2015 r. (P.R., Ristorante-Pizzeria „R”)

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

¹⁶ Zgodnie z art. 11¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości: opłatę wnosi się na rachunek gminy, przed wydaniem zezwolenia.

¹⁷ Art. 261. § 1. Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. § 2. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.

¹⁸ PHU „R” B.R. oraz DP P.D.

decyzji, w zakresie daty zaprzestania sprzedaży napojów alkoholowych lub daty wygaśnięcia zezwolenia. Według wyjaśnień Burmistrza, wynikało to z omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 66, 67, 90-106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. 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.

Planowane i uzyskane dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń w latach 2014-2016 (I kw.) przedstawiały się następująco:

- w 2014 r.: 126.930 zł (plan po zmianach), 122.460,40 zł (zrealizowane);
- w 2015 r.: 126.844 zł (plan po zmianach), 126.773,88 zł (zrealizowane);
- do 31.03.2016 r.: 90.000 zł (plan po zmianach), 46.690,99 zł (zrealizowane);

Planowane i zrealizowane wydatki w latach 2014-2016 (I kw.) wyniosły:

- w 2014 r.: 126.930 zł (plan po zmianach), 116.683,84 zł (zrealizowane);
- w 2015 r.: 126.844 zł (plan po zmianach), 125.945,99 zł (zrealizowane);
- do 31.03.2016 r.: 90.000 zł (plan po zmianach), 14.249,20 zł (zrealizowane);

(dowód: akta kontroli str. 117-201)

Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO), opiniując projekty uchwał budżetowych na lata 2014, 2015 i 2016 oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 i 2015 rok, nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia ww. dochodów oraz ich wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 202-225)

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Miłosławiu przeprowadziła w dniu 25 czerwca 2015 r. kontrolę wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 90-95, 105-106)

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

W latach 2014-2016 (I kw.) zadania finansowane lub dofinansowane ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń, realizowane w ramach uchwalonych przez Radę Miejską programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obejmowały m.in.: działalność punktów informacyjno-konsultacyjnych dla osób uzależnionych i współuzależnionych, organizację maratonów terapeutycznych, kolonii i półkolonii dla dzieci, dostarczanie żywności z Wielkopolskiego Banku Żywności (WBŻ) dla najbardziej potrzebujących mieszkańców gminy, prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 226-229)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 11¹ ust. 1 w zw. z art. 4¹ ust. 1 i art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁹, środki finansowe pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń,

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 224, ze zm.

powinny być wykorzystane na prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, integrację społeczną osób uzależnionych od alkoholu oraz przeciwdziałanie narkomanii. W latach 2014-2016 (I kw.) ze środków tych, sfinansowane zostały następujące działania, niezwiązane bezpośrednio z przedmiotowymi zagadnieniami:

a) koszty dojazdu na terapię dla osób uzależnionych i współuzależnionych lub dojazdu na badania w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia, w łącznej wysokości 5.160 zł (w tym: w 2014 r. – 3.930 zł, w 2015 r. – 750 zł oraz w I kwartale 2016 r. – 480 zł).

(dowód: akta kontroli str. 31-58, 94)

Burmistrz wyjaśnił, że dotyczyło to głównie osób o bardzo niskich dochodach lub pozostających bez pracy. Wskazał również, że ostatni zwrot kosztów miał miejsce 31 marca 2016 r., ponieważ podczas szkolenia dla członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wyjaśniono, iż to zadanie nie powinno być finansowane w ramach gminnych programów.

(dowód: akta kontroli str. 90-95)

b) koszty składek członkowskich wpłacanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Miłosławiu (OPS) na rzecz WBŻ oraz koszt usług transportowych związanych z dostarczaniem żywności z WBŻ do OPS²⁰. Otrzymana z WBŻ żywność była indywidualną pomocą przeznaczoną dla rodzin najuboższych oraz w niewielkim stopniu (11,9%) dla osób, w których występował problem alkoholizmu lub narkomanii. OPS sporządzał zestawienia osób, którym przekazana została żywność oraz rodzaj przekazanych produktów. W okresie objętym kontrolą na składki członkowskie do WBŻ wydatkowano 8.550 zł, natomiast na ww. usługi transportowe 1.200 zł²¹.

(dowód: akta kontroli str. 111, 230-237)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Miłosław nie prowadzi jadłodajni, z której mogłyby korzystać rodziny dotknięte problemem alkoholizmu lub narkomanii. Chcąc pomóc tym osobom, dofinansowano sprowadzanie żywności z WBŻ przy współpracy z OPS. Dystrybucja żywności przez OPS, zgodnie z wyjaśnieniami, dawała pewność zaspokojenia potrzeb osób najbardziej potrzebujących. Według Burmistrza, przekazywanie żywności osobom dotkniętym problemem alkoholizmu lub narkomanii i jednocześnie nieprzekazywanie jej osobom wychodzącym z tych uzależnień, a będących także w trudnej sytuacji finansowej, należy uznać za niehumanitarne. „Poza tym granica problemu uzależnienia a wychodzenia z niego jest bardzo trudna do określenia, dlatego głównym wyznacznikiem komu dostarczać żywność jest czynnik finansowy przypadający na członka rodziny”.

(dowód: akta kontroli str. 107-111)

Nie kwestionując potrzeby udzielania pomocy osobom najuboższym, NIK wskazuje, że udzielanie indywidualnej pomocy materialnej w postaci m.in. zakupu żywności lub bonów towarowych oraz pokrycia kosztów dojazdu na terapię lub dojazdu na badania w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia, nie ma związku z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i – co również zostało wskazane w rekomendacjach PARPA²² – nie powinno być finansowane w ramach gminnych programów. NIK zwraca uwagę, że nie wyklucza to możliwości udzielenia pomocy tym osobom z innych środków, np. dotyczących pomocy społecznej.

²⁰ OPS od dnia 1 września 2014 r. przyjęty został w poczet członków WBŻ.

²¹ W 2014 r. wydatkowano 1.800 zł, w 2015 r. - 4.500 zł, w I kwartale 2016 r. – 2.250 zł. Na usługi transportowe wydatkowano w łącznie w 2014 r. i 2015 r. 1.200 zł.

²² Strony 6 rekomendacji do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2015 r. i 2016 r., wydania I, Warszawa 2014 i 2015 (PARPA – Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych).

c) koszty prenumeraty czasopisma „Głos Pedagogiczny” w łącznej kwocie 3.534,36 zł²³.

(dowód: akta kontroli str. 244-246, 260-265)

Według wyjaśnień Burmistrza, zakupu tego dokonano na wniosek pedagogów szkolnych w celu wskazania uznanych programów profilaktycznych dostosowanych do aktualnych potrzeb i problemów dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 90-95)

2. Niewykorzystana w 2014 i 2015 r. część dochodów uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń, w kwocie odpowiednio: 5.776,56 zł i 827,89 zł została uznana za wolne środki pozostające do dyspozycji gminy i wykorzystana do sfinansowania innych zadań. Kwota wydatków poniesionych w latach 2014-2015 w rozdziałach 85153 (zwalczanie narkomanii) i 85154 (przeciwdziałanie alkoholizmowi) była niższa od kwoty dochodów uzyskanych w tym okresie z opłat za zezwolenia. Dochody faktycznie zrealizowane wyniosły: w 2014 r. 122.460,40 zł, a w 2015 r. 126.773,88 zł, przy wydatkach wynoszących odpowiednio: 116.683,84 zł i 125.945,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 117-201, 241-243)

Burmistrz wyjaśnił, że podczas prowadzonego przez RIO szkolenia w zakresie projektów budżetu, uzyskano informację, że „[...] w przypadku, gdy w roku budżetowym środki nie zostaną wykorzystane w 100%, to w roku następnym wchodzi w skład wolnych środków, które można rozdysponować na inne cele.” W wyjaśnieniach podano również, że do czasu uzyskania tej informacji (tj. w latach wcześniejszych) niewykorzystane środki zasilały plan wydatków roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 241-243)

Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dochody z opłat za zezwolenia powinny być wykorzystywane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a także²⁴ na realizację zadań placówki wsparcia dziennego i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

NIK wskazuje jednocześnie, że w Uchwale Składu Orzekającego RIO z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 r., wskazano różnicę (5.776,56 zł) pomiędzy wydatkami związanymi z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w kwocie 116.683,84 zł (rozdział 85153 i 85154), a zrealizowanymi dochodami z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia w kwocie 122.460,40 zł (rozdział 75618 § 0480), przypominając również treść art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 202-206)

3. Zgodnie z rozdziałem IV Uchwały Rady Miejskiej w Miłosławiu z 30 grudnia 2014 r. w sprawie „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla Gminy Miłosław na rok 2015”, członkom Komisji przysługuje wynagrodzenie za udział w pracach komisji, tj. za udział w jednym posiedzeniu – przewodniczącemu 15% a pozostałym członkom komisji – 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁵. W 2015 r. wynagrodzenie członków Komisji w kwocie 1.574,50 zł zaklasyfikowane zostało w § 3030 (różne wydatki na rzecz osób fizycznych), zamiast w § 4170 (wynagrodzenia bezosobowe).

(dowód: akta kontroli str. 46, 238-240)

²³ W 2014 r. wydatkowano 1.139,28 zł, w 2015 r. – 1.045,80 zł a w I kwartale 2016 r. – 1.349,28 zł.

²⁴ Od 19 września 2014 r.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2008.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁶, § 417 obejmuje m.in. wynagrodzenia wypłacane osobom fizycznym za udział w komisjach, radach, zespołach [...] niezależnie od sposobu ich powoływania, podczas gdy § 303 obejmuje m.in. diety dla członków komisji działających przy organach administracji publicznej. Przedmiotowy sposób zaklasyfikowania wydatków przyjęto wyłącznie w grudniu 2015 r., natomiast wcześniejsze wynagrodzenia ujęte zostały w § 4170.

(dowód: akta kontroli str. 238-240, 247-251)

Burmistrz wyjaśnił, że „[...] w tym czasie nie planowano już posiedzenia członków komisji, jednak gdy takie nastąpiło, postanowiono na należne diety pobrać środki z § 3030 i tam je zaksięgować, a następnie w końcu miesiąca na ostatniej sesji Rady Miejskiej dokonać zmiany planu i środki te przeksięgować na § 4170. Jednak podczas prac nad uzgadnianiem planu wydatków roku 2015 to tymczasowe księgowanie nam umknęło [...]”

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

4. W latach 2014-2015 wydatki w łącznej wysokości 2.700 zł²⁷ dotyczące „prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Miłosławiu i w Orzechowie dla osób uzależnionych i współuzależnionych”²⁸ zostały błędnie zaklasyfikowane w rozdziale 85153 (zwalczanie narkomanii) zamiast w rozdziale 85154 (przeciwdziałanie alkoholizmowi), o których mowa w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia.

NIK zwraca ponadto uwagę na stwierdzone w jednym przypadku rozbieżności pomiędzy dekreacją na dokumencie będącym podstawą księgowania (rozd. 85153), a faktycznym zakwalifikowaniem wydatków (rozd. 85154)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 266-275)

W odniesieniu do zaklasyfikowania wydatku związanego z prowadzeniem punktów informacyjno-konsultacyjnych w dwóch rozdziałach (85153 i 85154), Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na obciążenie już wydatkami planu w rozdziale 85154, ostatni rachunek z tego tytułu polecił zaksięgować w rozdziale 85154 (zwalczanie narkomanii), gdyż z posiadanych przez niego informacji o stosownych konsultacjach, ten temat był tam również rozpatrywany.

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

5. W sprawozdaniu³⁰ sporządzonym, na podstawie rozdziału III Uchwały Rady Miejskiej w Miłosławiu z 30 grudnia 2014 r. w sprawie „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla Gminy Miłosław na rok 2015”, błędnie wykazano łączną kwotę wydatkowanych w 2015 r. środków w wysokości 126.844 zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową wynosiła ona 125.945,99 zł.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z ujęcia niewłaściwej kwoty zakupu czasopisma „Głos Pedagogiczny” oraz rozbieżności wynikających z przeksięgowania faktur.

(dowód: akta kontroli str. 107-110, 180-201, 256-259)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń były jedynym (a nie dodatkowym, jak to założył ustawodawca w art. 11¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) źródłem finansowania realizacji zadań z zakresu

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

²⁷ W 2014 r. – 810 zł oraz w 2015 r. – 1.890 zł.

²⁸ Przedmiotem zawartych umów było udzielanie pomocy osobom z problemem alkoholowym oraz osobom współuzależnionym.

²⁹ Rachunek nr 47/2015 z 16.10.2015 r. na kwotę 270 zł – za miesiąc październik 2015 r.

³⁰ Sprawozdanie Komisji z realizacji gminnego programu i poniesionych na ten cel wydatków w roku 2015.

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Burmistrz wyjaśnił, że środki te były wystarczające do realizacji założonych w programie zadań. (dowód: akta kontroli str. 243)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu 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 Kontroli³¹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia:

- 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) prowadzenia postępowań w sprawie wydawania zezwoleń w sposób zgodny z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz Kodeksu postępowania administracyjnego,
- 3) przeznaczania środków z opłat za korzystanie z zezwoleń wyłącznie na realizację zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości oraz do właściwego klasyfikowania wydatków z tym związanych.

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 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 sierpnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 667.

