



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-20-02/2012  
P/12/165

# 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](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/165 – Realizacja i wykorzystanie przez samorzady województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82324 z dnia 21 sierpnia 2012 r.  (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Ostrowie Wielkopolskim, al. Powstańców Wielkopolskich 12 (zwany dalej „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuroszczyk, od dnia 30 czerwca 2008 r., Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski (zwany dalej „Wójtem”).  (Dowód: akta kontroli str. 3-10)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykorzystanie w latach 2010-2012 (I półrocze) środków z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wywiązywanie się przez gminę Ostrów Wielkopolski z zadań z zakresu regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą, negatywną ocenę uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości:

- wydatkowanie w 2011 r. ze środków z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych łącznej kwoty 85.498,58 zł (73,8 % kwoty 115.841 zł wydatków bieżących, 42% wydatków zrealizowanych ogółem), na realizację zadań innych niż związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych (pkt III 4.2.3 niniejszego wystąpienia), a także wydatkowanie w latach 2010-2011 łącznej kwoty 401.525 zł, tj. o 9,7 % mniej niż pozyskane dochody (pkt. III 4.2.3 niniejszego wystąpienia),
- zaciągnięcie przez Wójta zobowiązania na kwotę 12.580,27 zł na budowę placu zabaw w miejscowości Kwiatków (przy współfinansowaniu z funduszu sołeckiego kwoty 9.445 zł), przed zabezpieczeniem, przez radę gminy, środków w budżecie w kwocie 3.200 zł finansowanej z opłat za wydane zezwolenia (pkt III.4.2.3 wystąpienia),
- finansowanie kosztów działalności Stowarzyszeń oraz zlecenie im zadań publicznych z pominięciem art. 5 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>1</sup> (pkt. III.4.2.3 wystąpienia),
- brak programu przeciwdziałania narkomanii w latach 2010-2012 (pkt III.2 wystąpienia),

<sup>1</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

- opracowanie na lata 2010-2012 gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, bez uprzedniej rzetelnej analizy uwarunkowań i faktycznych potrzeb lokalnych (pkt III.2 wystąpienia),
- bezpodstawne dokonanie wydatku na wypłatę wynagrodzeń w łącznej kwocie 6.089,30 zł, nieobecnych na posiedzeniach członkom gminnej komisji (pkt III.2 wystąpienia),
- nierzetelne dokonywanie analizy wniosków w toku przeprowadzanych postępowań o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (pkt III.3.1 wystąpienia),
- niewywiązanie się Wójta z obowiązku wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych czworgu przedsiębiorcom, którzy po terminie, określonym w art. 11<sup>1</sup> ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, złożyli oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych i nie dokonali, w terminie, o którym mowa w art. 11<sup>1</sup> ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, opłaty za korzystanie z zezwolenia (pkt III.3 wystąpienia),
- niewywiązanie się przez Wójta z obowiązku kontroli, o której mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń w 2010 i w 2012 (I półrocze) (pkt III.3.2 wystąpienia).

W obszarze tym NIK pozytywnie ocenia wywiązanie się gminy z obowiązku ustalenia aktem prawa miejscowego zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (pkt III 1 wystąpienia).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego:

#### 1. Wywiązywanie się samorządu gminy z obowiązku ustalenia aktem prawa miejscowego zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

*Opis stanu faktycznego*

Rada Gminy Ostrów Wielkopolski, dalej zwana Radą Gminy, uchwałą z dnia 29 sierpnia 2001 r. określiła liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w liczbie 100 punktów oraz w miejscu sprzedaży w liczbie 50 punktów, a uchwałą z dnia 27 marca 2008 r. określiła zasady usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 11-14)

Uchwały opublikowane były w wojewódzkim dzienniku urzędowym, odpowiednio w 2001 r. Nr 126, poz. 2457 i w 2008 r. Nr 79, poz. 1541. Do ww. uchwał wojewoda nie wniósł uwag.

(Dowód: akta kontroli str. 11, 13, 14, 30)

Liczba funkcjonujących na terenie gminy legalnych punktów sprzedaży napojów alkoholowych w porównaniu z limitem ustalonym przez Radę Gminy:

Wyszczególnienie	Stan na:			
	1.01.2010 r.	1.01.2011 r.	1.01.2012 r.	30.06.2012 r.
1	2	3	4	5
Limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% ustalony przez Radę Gminy, W tym: - do spożycia poza miejscem zakupu,	100	100	100	100

- do spożycia w miejscu zakupu.	50	50	50	50
Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% działających na terenie gminy.	59	51	54	53
W tym:	53	47	49	49
- do spożycia poza miejscem zakupu,	6	4	5	4
- do spożycia w miejscu zakupu.				

Na dzień 31 grudnia 2011 r. teren Gminy zamieszkiwało 18.629 osób<sup>2</sup>. Na 1 punkt sprzedaży napojów alkoholowych przypadało 338 mieszkańców (przy średnio 55 działających punktach sprzedaży napojów alkoholowych w ww. latach na terenie Gminy).

(Dowód: akta kontroli str. 846)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości organy (...) jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, a w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności: ograniczanie dostępności alkoholu. W Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na lata 2010-2012, odniesienie do ograniczenia dostępności alkoholu zawarto tylko w jednym zdaniu: *wszystkie inicjatywy powinny zmierzać do podjęcia racjonalnych i elastycznych decyzji ograniczających dostępność alkoholu*. W liczącej 18.629 mieszkańców Gminie Ostrów Wielkopolski od 2001 r. utrzymywany był limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych na poziomie prawie dwukrotnie przekraczającym liczbę faktycznie działających placówek tego rodzaju.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się samorządu gminy z obowiązku ustalenia aktem prawa miejscowego zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

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

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy, na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust 2. ustawy o wychowaniu w trzeźwości, podjęła uchwały w sprawie przyjęcia Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Ostrów Wielkopolski (zwany dalej Gminnym Programem): w dniu 10 grudnia 2009 r. na 2010 r.; w dniu 26 stycznia 2011 r. na 2011 r.; w dniu 29 grudnia 2011 r. na 2012 r.

Działania zaplanowane w ww. programach były ukierunkowane na realizację zadań określonych w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i obejmowały m.in.: (1) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu i narkotyków, (2) prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacyjnej dla rodziców, dzieci i młodzieży, (3) współpracę z instytucjami, stowarzyszeniami i osobami działającymi na rzecz rozwiązywania problemów alkoholowych, zapobiegania narkomanii. W programach

<sup>2</sup> Strona internetowa [www.poznan.rio.gov.pl](http://www.poznan.rio.gov.pl) „bilans opracowany na bazie wyników NSP 2011”

tych wskazano, iż zadania te będą realizowane m.in. poprzez wprowadzenie w punktach konsultacyjnych dyżurów pracowników pomocy społecznej, członków Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwanej dalej „gminną komisją”), pracowników służby zdrowia przeszkolonych w zakresie udzielania pomocy psychologicznej, prawnej, socjalnej; przeprowadzenie aktualnej diagnozy sytuacji w Gminie pod kątem zagrożeń wynikających ze spożywania alkoholu i zażywania narkotyków w środowisku dzieci i młodzieży; umożliwienie rodzinom udziału w programach terapeutycznych i rehabilitacyjnych organizowanych dla ofiar przemocy i osób uzależnionych; systematyczne szkolenie nauczycieli w zakresie uzależnień ochrony przed przemocą w rodzinie; tworzenie nowych i wspieranie istniejących świetlic integracyjnych; wspieranie działalności organizowanej dla dzieci i młodzieży oraz organizowanie wypoczynku dla tej grupy obywateli; współpraca w budowie placów zabaw oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych; koordynowanie działań profilaktycznych podejmowanych przez różne organizacje społeczne; prowadzenie kampanii edukacyjnej we współpracy z lokalną prasą, radiem i telewizją; włączenie przedstawicieli instytucji i stowarzyszeń w prace komisji na rzecz zdrowia i trzeźwości.

Stosownie do postanowień art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości Rada Gminy, w Gminnych Programach, określiła zasady wynagradzania członków gminnej komisji wskazując, iż: (1) za udział w pracach komisji członkowie komisji otrzymują miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości równoważnej dwom dietom radnego rady gminy; (2) wynagrodzenie przewodniczącego, zastępcy i sekretarza komisji zwiększone jest o 30 % w stosunku do kwoty w pkt 1, (3) wynagrodzenie przysługuje pod warunkiem wzięcia udziału przez ww. członków komisji we wszystkich pracach komisji w danym miesiącu. Całość zadań wynikających z Gminnych Programów nadzorowi i koordynacji powierzono gminnej komisji.

Do ww. uchwał wojewoda wielkopolski nie wniósł uwag.

(Dowód: akta kontroli str. 15-30)

Projekty uchwał Gminnego Programu na lata 2010-2012 były przedkładane przez Wójta, przed ich uchwaleniem, komisjom rady gminy. Radni nie zmieniali treści projektów uchwał, ani na posiedzeniach komisji, ani na sesji rady gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 40-71)

Sprawozdanie z realizacji zadań określonych w Gminnym Programie za rok 2010 i 2011 nie było sporządzone i przedłożone radzie gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 72, 73)

Wójt zarządzeniem z dnia 20 czerwca 2008 r. powołał gminną komisję w 6-osobowym składzie. Od 1 stycznia 2011 r. gminna komisja funkcjonowała w 5-osobowym składzie, a od 1 kwietnia 2012 r. liczyła 4 osoby. Żaden z członków komisji nie był pracownikiem Urzędu Gminy. Wszyscy członkowie gminnej komisji byli przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 74-78)

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

1. Wbrew obowiązkowi określonymu w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>3</sup> (zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”) Wójt Gminy nie opracował, na lata 2010-2012, projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i nie przedłożył radzie gminy celem uchwalenia.

Wójt wyjaśniając, dlaczego nie opracował projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i nie przedłożył radzie gminy celem uchwalenia, podał, że *opracowany w 2009 r. dokument „gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych” (...) w dziale drugim zdiagnozowała w oparciu o posiadane dane, że na terenie gminy nie stwierdzono występowania problemu narkomanii. Ustalenia strategii są pomimo upływu czasu nadal aktualne. Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać za niecelowe podejmowanie odrębnego programu przeciwdziałania narkomanii, a tym bardziej składania informacji z jego wykonania i dlatego też elementy związane z przeciwdziałaniem narkomanii ujęte są w przyjmowanych corocznie programach profilaktyki i rozwiązywania programów alkoholowych (...). W gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ujęto zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii w sposób jednoznaczny i adekwatny do potrzeb (...). W związku z podniesionymi zastrzeżeniami do dotychczasowej praktyki postanowiłem przystąpić do opracowania Gminnego programu Przeciwdziałania Narkomanii (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 31, 32)

W dziale drugim gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, do której odwołał się Wójt w wyjaśnieniu, widnieje zapis *”problem narkomanii nie był rejestrowany na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski, a osoby dotknięte tym nałogiem nie korzystały ze świadczeń pomocy społecznej w okresie objętym nadaniem – to jest od 1 stycznia 2005 do 31 grudnia 2008”.*

W związku z nieuchwaleniem Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, Wójt nie sporządził raportu z jego wykonania za 2010 i 2011 rok, mimo iż zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do jego obowiązków należało sporządzenie i przedstawienie takiego raportu Radzie Gminy do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego on dotyczył.

(Dowód: akta kontroli str. 33-39)

2. Obowiązujące, w okresie objętym kontrolą, Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych stanowiły bezpośrednie powielenie programów obowiązujących w okresach poprzednich i zostały opracowane bez uprzedniej analizy uwarunkowań i faktycznych potrzeb lokalnych gminy. Z akt Urzędu, w tym protokołów z posiedzeń komisji Rady Gminy i z sesji Rady Gminy wynika, że przygotowanie przedmiotowych programów nie zostało poprzedzone rzetelną analizą potrzeb i uwarunkowań lokalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 74-106, 375)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wywiązywanie się samorządu gminy z obowiązku uchwalania i realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów 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 złożonych wniosków i wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w gminie w latach 2010-2012 (do 30 czerwca) przedstawia poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		1.01 – 30.06. 2012 r.	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
1	2	3	4	5	6	7
Liczba złożonych wniosków o zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,	21	100	14	100	6	100
Liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (bez zezwoleń jednorazowych <sup>4</sup> ), w tym na sprzedaż napojów:	37	100	30	100	12	100
• o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo	18	48,6	12	40,0	6	50,0
• zawartości do 18 % alkoholu	9	24,3	8	26,7	2	16,7
• o zawartości powyżej 18 % alkoholu	10	27,1	10	33,3	4	33,3

W badanym okresie Wójt nie wydał decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 846, 847, 881-887)

Badaniem objęto 20 podmiotów, którym Wójt przed dniem 30 czerwca 2012r. wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem zakupu i w miejscu zakupu (tj. 41 zezwoleń, z wyłączeniem zezwoleń jednorazowych). W 17 przypadkach Wójt wydał zezwolenie w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (zwanej dalej „kpa”). Wszyscy przedsiębiorcy wnieśli opłatę, w wysokości określonej w art. 111 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przed wydaniem zezwolenia.

<sup>4</sup> W kontrolowanym okresie Wójt wydał zezwolenia jednorazowe: 18 w 2010 r, 29 w 2011 r. i 7 w I półroczu 2012 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Szczegółowa analiza wydanych przez Wójta 41 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i załączonych do wniosków dokumentów, dla 20 ww. podmiotów, wykazała następujące nieprawidłowości:

1. Wójt wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, podczas gdy do wniosków nie zostały załączone wszystkie wymagane ustawą o wychowaniu w trzeźwości dokumenty, tj.:

- w dwóch przypadkach (10 % badanych podmiotów) wnioskodawcy do wniosku dołączyli dokument potwierdzający własność gruntu, a nie lokalu natomiast w pięciu przypadkach (25 %) dokument potwierdzający współwłasność do lokalu, bez zgody innych współwłaścicieli. Stanowiło to naruszenie art. 18 ust. 6 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych.

- w jednym przypadku (5 %) wnioskodawca załączył do wniosku umowę użyczenia lokalu z dnia 5 marca 2003 r. zawartą na okres 5 lat, a wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych został złożony 25 czerwca 2012 r. Powyższym działaniem naruszono art. 18 ust. 6 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ponieważ, w dniu składania wniosku przedsiębiorca nie posiadał własnego tytułu prawnego do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych.

- w jednym przypadku (5 %) do wniosku wnioskodawca dołączył wyciąg z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej (wydruk z 11 czerwca 2012 r.), z którego wynikało, że przeważającą działalnością gospodarczą wnioskodawcy wg PKD jest 86.22.Z *praktyka lekarska specjalistyczna*. W wykazie PKD wykonywanej działalności gospodarczej przez ww. wnioskodawcę nie było oznaczenia PKD wskazującego na sprzedaż napojów alkoholowych.

2. We wszystkich objętych badaniem zezwoleniach, wydanych 20 podmiotom, stwierdzono uchybienia formalne, tj.:

- w 41 zezwoleniach (100 % badanych zezwoleń) wskazana była publikacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm., zamiast Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.

- w trzech zezwoleniach (7 %) - Wójt wydał po terminie przewidzianym w art. 35 kpa.

- w 34 przypadkach (83%) wnioskodawcy potwierdzili odbiór zezwolenia, bez wpisania daty odbioru zezwolenia, natomiast w jednym przypadku wnioskodawca potwierdził odbiór zezwolenia w dniu 28 stycznia 2011 r., podczas gdy Wójt wystawił zezwolenie w dniu 31 stycznia 2011 r. W ocenie NIK działanie takie świadczy o nierzetelnym dokumentowaniu terminów wystawienia zezwoleń.

- w jednym przypadku (2 %) Wójt wydał zezwolenie (nr 6435/B/1/9/2010) na okres od 2 listopada 2010 r. do 1 listopada 2014 r., podczas gdy wnioskodawca wniósł o wydanie zezwolenia na okres od 2 listopada 2010 r. do 1 listopada 2015r. bez

uzasadnienia przyczyn dokonania rozstrzygnięcia odmiennego niż te, o które wnioś przedsięwziętorca.

- jednym przypadku (2 %) Wójt wydał zezwolenie (nr 7340/C/1/4/2011) na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości *powyżej 4,5 % do 18 % alkoholu*, podczas gdy wnioskodawca wystąpił o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18 % zawartości alkoholu.

(Dowód: akta kontroli str. 110-366)

W ocenie NIK analiza składanych wniosków wraz z załączonymi do wniosku wymaganymi dokumentami o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dokonywana była przez inspektor Justynę Górską nierzetelnie.

Inspektor Justyna Górską wyjaśniając powyższe nieprawidłowości podała m.in., że wydając zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych współwłaścicielom lokalów uznała, że nie jest wymagana pisemna zgoda współmałżonka na sprzedaż w tychże lokalach alkoholu, błędnie zinterpretowała zapisy w dwóch aktach notarialnych i zapis o prawie do własności gruntu potraktowała, jako prawo do własności lokalu, błędnie odczytała termin, na jaki zawarta została umowa użyczenia lokalu, a wydając zezwolenie dla podmiotu, który w wykazie PKD wykonywanej działalności gospodarczej nie posiadał oznaczenia wskazującego na sprzedaż napojów alkoholowych zasugerowała się decyzją Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostrowie Wielkopolskim, z której wynikało, że lokal, w którym ma się odbywać sprzedaż napojów alkoholowych jest zatwierdzony przez ww. Inspektora do sprzedaży i konsumpcji alkoholu oraz, że zapomniała o złożonej w dniu 24 stycznia 2012 r. informacji o likwidacji placówki gastronomicznej (...).

Wydanie zezwoleń po terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku spowodowane było tym, że odpowiedzialny za przygotowywanie zezwoleń pracownik z opóźnieniem przekazał wnioski do zaopiniowania gminnej komisji.

(Dowód: akta kontroli str. 370-373, 411-413)

Z dokumentów będących w posiadaniu Urzędu wynika ponadto, że w dniu 1 stycznia 2012 r. placówka prowadząca sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5 % zawartości alkoholu oraz piwo uległa likwidacji, natomiast lokal ten został, jeszcze w trakcie ważności zezwolenia (o nr 6435/A/2/3/2009), użyczony innemu przedsiębiorcy (żonie właściciela likwidującego punkt sprzedaży napojów alkoholowych), który w dniu 24 kwietnia 2012 r. złożył wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż tych samych napojów alkoholowych, w tym samym punkcie sprzedaży, na okres od 25 maja 2012 r. do 24 maja 2022 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Mimo wystąpienia istotnego ryzyka, że w okresie od 24 stycznia 2012 r. do 25 maja 2012 r. mogło dojść do sprzedaży napojów alkoholowych bez ważnego zezwolenia Wójt nie przeprowadził kontroli ww. punktu sprzedaży.

NIK zwraca ponadto uwagę, że Wójt zamiast wydać decyzję o wygaśnięciu zezwolenia z powodu likwidacji punktu sprzedaży, wydał zezwolenie o wygaśnięciu z powodu niezłożenia oświadczenia.

(Dowód: akta kontroli str. 222-245, 368, 369)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie pkt 3.1.

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Wójt nie wydał decyzji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 853)

Wójtowi nie zgłaszano przypadków zakłócania porządku publicznego związanego z działalnością punktu sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(Dowód: akta kontroli str. 832, 834)

W 2010 r. i w I półroczu 2012 r. nie były przeprowadzane kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia. Kontrolami w 2011 r. objęto osiem placówek, tj. 15,7 %, na 51 posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 376, 377, 562/1, 847)

Ustalone nieprawidłowości

Wójt nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i nie przeprowadził w 2010 i w I półroczu 2012 r. kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia, zaś kontrolami w 2011 r. objęto jedynie osiem placówek, tj. 15,7 %, na 51 posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto przeprowadzone kontrole wykonywane były, przez upoważnionych członków gminnej komisji, w ograniczonym zakresie, ponieważ nie objęto nimi punktów sprzedaży napojów alkoholowych we wszystkich miejscowościach wskazanych w upoważnieniu Wójta.

(Dowód: akta kontroli str. 376, 377, 562/1, 847)

Wójt wyjaśniając, dlaczego w latach 2010-2012 (I półrocze) nie skorzystał w pełni z uprawnień wynikających z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości podał, że cyt. „sądzę, że kontrole są tylko jednym z elementów działalności związanej z realizacją ww. ustawy, nie powinno się ich nadużywać, a powinny być poparte uzyskaniem informacji, sygnału o potencjalnej możliwości naruszenia przepisów”.

(Dowód: akta kontroli str. 378, 379)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że kontrole realizowane w 2011r. ograniczały się jedynie do oględzin punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Ich przedmiotem nie była m.in. rzetelność składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży, mimo, że wartość sprzedaży za rok poprzedni jest podstawą do ustalenia wysokości należnej gminie opłaty za korzystanie z zezwoleń.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie pkt 3.2.

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

*Opis stanu faktycznego*

W kontrolowanym okresie nie wszyscy przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych złożyli oświadczenia o wysokości sprzedaży napojów alkoholowych i wnieśli opłaty w terminie określonym ustawą. W latach 2010-2012, na funkcjonujących na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski ponad 50 punktów sprzedaży odnotowano cztery przypadki niezłożenia takiego oświadczenia.

(Dowód: akta kontroli str. 383-408)

*Ustalone nieprawidłowości*

1. Wójt nie wydał czworgu przedsiębiorcom, którzy nie złożyli oświadczenia i nie wnieśli opłaty w terminach określonych w art. 11<sup>1</sup> ust. 4 i 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a do czego obligował go przepis art. 18 ust. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.
2. Wbrew ustalonej w Urzędzie procedurze nie na wszystkich oświadczeniach składanych przez przedsiębiorców nanoszony z programu „SOS”<sup>6</sup> nr elektronicznej rejestracji oświadczeń wpływających do Urzędu. Numeru w rejestrze SOS nie odnotowano w jednym przypadku (na 71) w 2010 r.; w 50 przypadkach (na 67) w 2011 r. i w 29 (na 64) w 2012 r.
3. W Urzędzie nie dokonywano kontroli zgodności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych ze stanem faktycznym i kwot wnoszonych opłat, gdyż jak wynika z wyjaśnień pracownika Urzędu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru składanych przez przedsiębiorców oświadczeń, nie pozwalał jej na to czas wynikający z nadmiaru obowiązków. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przedstawienie fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży za rok poprzedni stanowi obligatoryjną przesłankę do cofnięcia, przez organ zezwalający, zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 383-408)

Inspektor, Justyna Górka wyjaśniła, że pisma wpływające do Urzędu wprowadzane są do rejestru SOS i ALKO. (...), a rejestracja oświadczeń w dwóch programach jednocześnie jest fizycznie niemożliwa, co spowodowało, iż musiała zrezygnować z rejestracji oświadczeń w programie SOS, a zaewidencjonować je w programie ALKO (...). Odnośnie nieprzygotowania do wydania decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (...), wyjaśniła, że w 2010 r. ostatnim dniem, w którym można było złożyć oświadczenie była niedziela, czyli dzień wolny od pracy. Sądziła więc, że jeśli zaistniały takie okoliczności możliwa była prolongata terminu płatności. W podjętej przez nią decyzji utwierdził ją wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 lutego 2009 r. III SA.Kr/940/08.

(Dowód: akta kontroli str. 371, 373, 411-413)

Wójt wyjaśniając, dlaczego czworgu przedsiębiorcom, którzy złożyli oświadczenia o wielkości sprzedaży i dokonali wpłat po terminie tj. 1 lutego 2010 r. nie wydał decyzji

<sup>6</sup> Elektroniczna forma prowadzenia wpływającej do Urzędu korespondencji.

stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń, podał, że dopiero w listopadzie 2009 r. wydany został wyrok sądu administracyjnego, który jednoznacznie stwierdził, że do terminu tego nie stosuje się zapisu z ustawy o postępowaniu administracyjnym o przesunięciu terminu, gdy kończy się on w niedzielę lub święta. Zaznaczam, że jeszcze w 2009 r. były inne orzeczenia sądu administracyjnego. Z wyrokiem wskazanym wyżej prawdopodobnie pracownik prowadzący sprawy zezwoleń zapoznał się już po 31 stycznia 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 832, 834)

NIK zwraca jednak uwagę, że w myśl wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2009 r. (II GSK 817/08) termin określony dla wniesienia określonej opłaty jest terminem zawitym prawa materialnego, a jego upływ powoduje wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a więc skutki materialno-prawne w postaci wygaśnięcia prawa podmiotowego. Terminy materialne nie podlegają przywróceniu chyba, że taką możliwość przewiduje przepis określający dany termin.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie pkt 3.3.

Ocena częściowa

#### 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 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w ustawie – realizacja planu dochodów i wydatków.

Opis stanu faktycznego

Wykorzystanie przez gminę dochodów uzyskanych z opłat za detaliczny obrót napojami alkoholowymi ujęto w poniższym zestawieniu: (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
2008	196.000	216.000	217.429	196.000	217.550	216.548	881
2009	220.000	220.000	217.437	220.000	227.450	225.490	-8.053
2010	210.000	222.000	221.873	210.000	222.000	198.079	23.794
2011	228.000	228.000	222.869	228.000	251.794	203.446	19.423
2012 (do 30.06)	220.000	220.000	157.530	220.000	263.217	131.713	25.817

(Dowód: akta kontroli str. 847)

Poniższe zestawienie obejmuje strukturę wydatków gminy na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii, wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej (w zł):

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (do 30.06)	
	Zł	%	Zł	%	Zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, w tym:	198.079	100	203.446	100	131.713	100
na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych						
- rozdział 85154	187.079	94,5	176.446	86,8	131.713	100
- rozdział 85153	7.000	3,5	7.000	3,4	-	
- inne rozdziały (85205)	4.000	2,0	20.000	9,8	-	

(Dowód: akta kontroli str. 848, 414-416)

W latach 2010-2012 kwota planu wydatków w projekcie uchwały budżetowej równa była kwocie planu wpływu z opłat za wydane zezwolenia. W trakcie poszczególnych lat: 2010, 2011 i 2012 kwota planu wydatków ulegała zwiększeniu o kwotę wydatków niezrealizowanych w roku poprzedzającym do ww. lat i tak uchwałą rady gminy z 8 listopada 2010 r. zwiększono plan wydatków o kwotę 12.000 zł; uchwałą z 26 stycznia 2011 r. o kwotę 23.794 zł; uchwałą z dnia 30 marca 2012 r. o kwotę 43.217 zł, przy czym w 2012 r. wyodrębniono, ww. uchwałą rady gminy, środki na wydatki majątkowe (plac zabaw, bramki do piłki nożnej i bandy do mini hokeja) w kwocie 76.000 zł zwiększając je uchwałą rady gminy z dnia 20 czerwca 2012 r. do kwoty 79.200 zł (§ 6060 wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych).

(Dowód: akta kontroli str. 417-421, 521-535, 848)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu opiniując projekt uchwały budżetowej na lata 2010-2012 wskazała, że zaplanowane wydatki na realizację Gminnego Programu oraz zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie równe były planowanemu wpływowi za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. RIO nie zgłosiła uwag dotyczących dochodów i wydatków wykazanych w sprawozdaniach za 2010 i 2011 rok.

(Dowód: akta kontroli str. 422-479)

*Ustalona  
nieprawidłowości*

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości, w ramach realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych może być finansowane zadanie określone w art. 4<sup>1</sup> tej ustawy, tj. prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. W Gminie Ostrów Wielkopolski w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych finansowana była w latach 2010-2011 realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii w łącznej kwocie 14.000 zł. Przyczyną tej nieprawidłowości był brak gminnego programu przeciwdziałania narkomanii oraz włączenie tego zakresu zadań do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 848, 414-416)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie pkt 4.1.

**Ocena cząstkowa**

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

*Opis stanu faktycznego*

Wójt zarządzeniami zatwierdził, na lata 2010-2012, preliminarz wydatków, zgodnie, z którym zaplanowano wydatki na zadania: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu i narkotyków; prowadzenie działalności profilaktycznej edukacyjnej dla rodziców, dzieci i młodzieży; przestrzeganie przepisów ustawy przy podejmowanych uchwałach dotyczących wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji i handlu napojami alkoholowymi; współpraca i instytucjami, stowarzyszeniami i osobami działającymi na rzecz rozwiązywania problemów alkoholowych i zapobiegania narkomanii; wynagrodzenia gminnej komisji; program antynarkotykowy (szkolenia); przemoc w rodzinie.

W 2012 r. na wynagrodzenia członków gminnej komisji planowana kwota uległa zmniejszeniu (do 32.000 zł) w związku z zaplanowaniem wyższej kwoty na zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej (do 46.648 zł), tj. na pełnienie dyżurów w punkcie konsultacyjno-informacyjnym w Stowarzyszeniu „Trzeźwość” (opis. w pkt. 4.2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Przewodnicząca gminnej komisji wyjaśniła, że w latach 2010-2011 wynagrodzenie osób pełniących dyżury w Stowarzyszeniu „Trzeźwość” ujęte było w preliminarzu razem z wynagrodzeniem członków komisji.

(Dowód: akta kontroli str. 536-550, 374-375)

**4.2.1.** Kontrolą objęto 100 % wydatków z 2010 i 2011 r., sklasyfikowanych w dziale 851, rozdziale 85153 (w łącznej kwocie 14.000 zł) i ustalono, że:

Pomimo, iż ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie przewiduje finansowania wydatków na zwalczanie narkomanii Gmina, w ramach realizacji Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w latach 2010-2011, poniosła wydatki w dziale 851, rozdziale 85153 „Zwalczanie narkomanii” w kwotach odpowiednio po 7.000 zł. Wydatki te przeznaczono na szkolenie w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii oraz przemocy w rodzinie. W szkoleniu udział wzięli członkowie gminnej komisji, radni, dyrektorzy szkół i przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 696-707)

Wójt wyjaśnił, że w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ujęto zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii w sposób jednoznaczny i adekwatny do potrzeb. (...). Na podstawie zapisów ww. programu określonych w punktach I, II i III przewidujących przeciwdziałanie narkomanii wydatkowano środki w dziale 851, rozdziale 85153 w latach 2010 i 2011.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 32)

**4.2.2.** Kontrolą objęto 100 % wydatków zrealizowanych w latach 2010-2011, i sklasyfikowanych w dziale 852, rozdziale 85205, w łącznej kwocie 24.000 zł i ustalono, że:

W Gminnym Programie określono, że zadania w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów realizowane będą m.in. poprzez umożliwienie rodzinom udziału w programach terapeutycznych i rehabilitacyjnych organizowanych dla ofiar przemocy i osób uzależnionych; systematyczne szkolenie nauczycieli w zakresie uzależnień ochrony przed przemocą w rodzinie. W art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>7</sup> określono, że do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym: opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Rada gminy nie uchwaliła gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. W 2010 i w 2011 r. Gmina poniosła wydatki w kwotach odpowiednio 4.000 zł i 20.000 zł. Środki te wyodrębnione zostały z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wydatki te Gmina poniosła na szkolenie w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie. W szkoleniu udział wzięli członkowie gminnej komisji, radni, dyrektorzy szkół i przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 520, 696-707)

**4.2.3.** Wydatki z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych realizowane były przede wszystkim w dziale 851, rozdziale 85154. Wójt nie powołał pełnomocnika. Opinie w zakresie wydatków wydawane były przez gminną komisję w oparciu o wpływające wnioski m.in. ze szkół, gimnazjów, przedszkoli, stowarzyszeń, rady sołeckiej. Na realizację gminnego programu, w latach 2010-2012 (I półrocze) w dziale 851, rozdziale 85154 wydatkowano kwoty odpowiednio: 187.079,39 zł; 176.445,81 zł i 131.712,80 zł. Kontrolą szczegółową objęto wydatki z roku 2011.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Poniesienie, w 2011r. w dziale 851, rozdziale 85154 wydatków w łącznej kwocie 77.122,85 zł (43,71%), na zadania nieprzewidziane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, pomimo, iż art. 18<sup>2</sup> stanowi, że dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele, w tym:

1.1. Poniesienie wydatków na realizację zadań własnych gminy z zakresu kultury fizycznej i sportu, tj.:

A) na budowę placów zabaw i boisk sportowych w łącznej kwocie 197.243,29 zł (w tym: 2010 r. – 50.981,80 zł; w 2011 r. – 70.314,50 zł; w I półroczu 2012 r. – 75.946,99 zł), podczas gdy zadania te są odrębnym zadaniem własnym gminy oraz zaciągnięcie przy tym przez Wójta zobowiązania, przed zaplanowaniem przez Radę Gminy środków w budżecie, w kwocie 3.200 zł z przeznaczeniem na Kwiatków-plac zabaw.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

(Dowód: akta kontroli str. 534, 709-717, 789-799)

Wójt, wyjaśniając, dlaczego zaciągnął zobowiązanie wcześniej, aniżeli Rada Gminy zaplanowała środki w kwocie 3.200 zł na ww. cel w budżecie, podał, że *zgodnie z uchwałą budżetową na 2012 r. Wójt Gminy ma upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań do kwoty 200.000 zł.*

NIK zwraca uwagę, że w uchwale budżetowej na 2012 r. (w § 9) Rada Gminy upoważniła Wójta do samodzielnego zaciągania zobowiązań do wysokości 200.000 zł, natomiast nie ma żadnych podstaw prawnych do zaciągania zobowiązań, przed zaplanowaniem odpowiedniej wysokości środków w planie finansowym jednostki.

(Dowód: akta kontroli str. 833, 834, 838, 839)

Wójt wyjaśniając, finansowanie w latach 2010-2012 (I półrocze) budowę placów zabaw i boisk sportowych ze środków uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, skoro zadania te mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy, podał, że *moim zdaniem, jak i zdaniem radnych przeznaczenie środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na budowę, modernizację i doposażenie obiektów sportowych oraz placów zabaw jest celowe i przyczynia się do osiągnięcia celów, jakie realizuje gminna komisja.*

(Dowód: akta kontroli str. 378, 379, 835-837)

Przewodnicząca gminnej komisji, wyjaśniając, dlaczego komisja akceptowała finansowanie w latach 2010-2012 (I półrocze) budowy placów zabaw i boisk sportowych, skoro w gminnym programie zawarto zapis *współpraca w budowie placów zabaw oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych*, podała, że *przy inicjatywie rodziców, dyrektorów oraz członków rady sołeckiej, którzy rozpoczęli budowę placów zabaw, my, jako komisja po zapoznaniu się z wnioskami postanowiliśmy doposażyć te place w dodatkowe elementy.*

(Dowód: akta kontroli str. 374, 375)

B) na zakup 18 kompletów strojów dla zawodników sekcji piłki nożnej, w łącznej kwocie 1.839,15 zł i przed zaakceptowaniem wydatku przez gminną komisję na kwotę 1.800,00 zł. Przewodnicząca komisji oświadczyła, że *z uwagi, że komisja posiadała środki wypłaciliśmy całą kwotę tj. 1.839,15 zł. Powinniśmy to skorygować na następnej komisji. Faktu tego nie dokonaliśmy. Prezes (LKS) uzgodnił z komisją wcześniej, że planuje kupić stroje dla drużyny piłkarskiej LKS „Orzeł”.*

(Dowód: akta kontroli str. 455, 457, 560-564, 708)

NIK zwraca uwagę, że gminna komisja wpływające wnioski o przyznanie środków finansowych na budowę placów zabaw i boisk sportowych opiniowała pozytywnie i negatywnie, bez ustalonych kryteriów przyznawania tych środków (np. pozytywnie zaopiniowała wniosek o budowę placu zabaw w Świeligowie, Kwiatkowie, Michałkowie, Lamkach i Mazurach, wniosek LZS Gorzyce Wielkie oraz negatywnie np. LKS w Czekanowie, LZS w Sobótce).

Przewodnicząca komisji wyjaśniając, jakimi kryteriami, przesłankami kierowała się komisja przyznając lub nie środki finansowe podała, że *komisja kierowała się wielkością posiadanych środków oraz częstotliwością składanych wniosków, np.,*

jeżeli były dwa wnioski na wyższą i niższą kwotę to dotowaliśmy tę niższą z powodu limitu środków.

(Dowód: akta kontroli str. 374, 375)

C) na modernizację zaplecza boiska sportowego w łącznej kwocie 4.969,20 zł poprzez sfinansowanie zakupu: płyt garażowych, słupków garażowych, montaż więźarów nad wejściem, pokrycie blachą, przerobienie drzwi, masę betonową i jej transport.

(Dowód: akta kontroli str. 815-824)

Wnioski o dofinansowanie ww. zakupów ze środków z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a tym samym sfinansowanie zadań, które nie wynikają z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i Gminnego Programu pozytywnie zostały zaopiniowane przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, natomiast odpowiedzialność za poniesienie wydatków ponosi Wójt Gminy.

Wójt wyjaśnił, że sfinansowanie z opłat za wydanie zezwoleń (...) zakupu strojów dla klubu prowadzącego działalność wśród dzieci i młodzieży, jak i zajęć dla dzieci związanych z ekologią, w tym przedstawiających zanieczyszczenia środowiska przez pijących alkohol, jego zdaniem w pełni mieszczą się w katalogu zadań wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i Gminnym Programie.

(Dowód: akta kontroli str. 832-834)

1.2 Poniesienie wydatków na realizację zadań własnych gminy z zakresu ochrony środowiska i przyrody, tj. na akcję sprzątnięcia ważnych przyrodniczo stawów - godowisk chronionych gatunków płazów i lęgówisk ptaków poprzez zakup artykułów cukierniczych, napoi i zabawek na łączną kwotę 255,23 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 455, 551-559)

1.3 Poniesienie wydatków na realizację zadań własnych gminy z zakresu wspierania i upowszechniania idei samorządowej i pobudzania aktywności obywatelskiej wśród młodzieży, tj.:

A) z przeznaczeniem na „VI forum samorządów uczniowskich szkół podstawowych Gminy Ostrów Wielkopolski”, pod hasłem *zdrowe drugie śniadanie- zdrowy i mądry uczeń*, które odbyło się 27 maja 2011 r. poprzez zakup owoców, artykułów spożywczych, materiałów biurowych i zakup kwiatów w łącznej kwocie 500 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 854-865)

B) w kwocie 3.000 zł z przeznaczeniem na biwak szkoleniowy pod namiotami dla młodzieży gimnazjalnej, podczas gdy faktycznie sfinansowany został szkoleniowy biwak dla młodzieży „Dziennikarstwo i survival”.

(Dowód: akta kontroli str. 840-845)

2 Nierzetelne oraz niezgodne ze stanem faktycznym ewidencjonowanie wydatków, tj.:

A) związanych ze zorganizowaniem wycieczki letniej z programem profilaktycznym w Kowarach na kwotę 8.250,00 zł dla 25 uczestników, podczas gdy zobowiązanie zostało zaciągnięte na kwotę 15.250 zł, a w aktach Urzędu nie było dokumentów potwierdzających zapłatę pozostałej kwoty w wysokości 7.000 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 872-880)

B) na zakup termosu dzbankowego za kwotę 194,09 zł oraz kawy i herbaty w łącznej kwocie 64,22 zł poniesionych w dniach 22 listopada i 7 grudnia 2011 r. w związku z organizacją szkoleń dla sprzedawców alkoholu, podczas gdy szkolenie to odbyło się przed dokonaniem ww. zakupów, tj. w dniu 5 października 2011r.

(Dowód: akta kontroli str. 866-871)

C) poniesionych w kwocie 1.900 zł tytułem zawartej umowy na przeprowadzenie badania *Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych*, podczas gdy komisja nie dysponowała dokumentem, wymaganym § 3 umowy, potwierdzającym realizację tego zadania.

(Dowód: akta kontroli str. 517-519)

3. Nierzetelne przygotowanie umów dotyczących realizacji przez Stowarzyszenie „Trzeźwość” zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu konsultacyjno-informacyjnego dla mieszkańców Gminy Ostrów Wielkopolski i finansowanie kosztów działalności ww. Stowarzyszenia bez podstawy prawnej, tj.:

A) zawarcie przez Wójta Gminy, w dniu 30 grudnia 2008r., trzech umów zleceń, których przedmiotem było prowadzenie w siedzibie Stowarzyszenia „Trzeźwość” punktu konsultacyjno-informacyjnego dla mieszkańców Gminy Ostrów Wielkopolski na okres od 1 stycznia 2009 r. do odwołania oraz w sposób niegwarantujący prawidłowej realizacji zadań, które były ich przedmiotem, ponieważ nie zawierały szczegółowego zakresu rzeczowego, m. in., w jakim czasie, które dni tygodnia, przez ile godzin dziennie i na jakiej podstawie winna nastąpić wypłata wynagrodzenia. Wypłacone wynagrodzenie z tytułu ww. umów zleceń wyniosło: w 2010 r. - 12.400 zł; w 2011 r. - 13.320 zł; w I półroczu 2012 r. - 6.660 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 480-516, 565)

Wójt wyjaśniając, dlaczego umowy te są umowami wieloletnimi, bez szczegółowo określonego zakresu rzeczowego podał, że przy zawieraniu umów liczyłem się z czasowym ich trwaniem, możliwościami finansowymi i łatwością ich rozwiązania. W zawartych umowach nie określono szczegółowo zakresu rzeczowego z uwagi na możliwe częste zmiany z jednej strony i znajomość specyfiki wykonywanej pracy, z uwagi na uprzednie kierowanie gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych.

(Dowód: akta kontroli str. 378, 379)

B) sfinansowanie kosztów działalności Stowarzyszenia „Trzeźwość” w Ostrowie Wielkopolskim (czynsz, opłata za energię elektryczną, abonament i rozmowy telefoniczne, zakup artykułów biurowych oraz koszty organizacji przez Stowarzyszenie wycieczki dla dzieci), w tym wypłacenie wynagrodzenia za prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego dla osób z problemem

alkoholowym na łączną kwotę 1.073 zł, podczas gdy wydatek ten był już poniesiony na podstawie, zawartych w dniach 30 grudnia 2008 r. i 30 grudnia 2010r. umów zleceń na prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego (...). W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. łączna kwota wydatków na Stowarzyszenie „Trzeźwość” wyniosła 34.567,60 zł (w tym: 2010 r. – 20.300 zł; 2011 r. – 13.545,07 zł; I półrocze 2012 r. – 4.217,60 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 480, 481, 567-622, 631-695, 680)

Wójt wyjaśniając, wypłatę wynagrodzenia w kwocie 1.073 zł Marianowi S. podał, że sprawa zostanie dogłębnie zbadana i podjęte zostaną ustalenia, aby podobny przypadek nie miał miejsca w przyszłości.

(Dowód: akta kontroli str. 832, 834)

Wójt wyjaśniając, dlaczego z budżetu gminy (z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) finansowane były koszty utrzymania Stowarzyszenia „Trzeźwość” oraz, dlaczego zadań do realizacji temu Stowarzyszeniu nie zlecono w ramach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podał, że *w latach 2010-2012 w ramach ww. ustawy finansowano wyłącznie zadania związane ze sportem. Nie przewidziano finansowania innych zadań wymienionych w ww. ustawie. Finansowanie ze środków z opłat za zezwolenia kosztów utrzymania ww. Stowarzyszenia wiązało się z realizacją zadań gminnej komisji.*

(Dowód: akta kontroli str. 832, 835)

4. Bezpodstawne wypłacenie, w latach 2010-2012 (do 30 czerwca), pięciu członkom komisji wynagrodzenia za udział w komisji w łącznej kwocie 6.089,30 zł (stanowiącej ponad 10% wydatków poniesionych na wynagrodzenia i inne świadczenia na rzecz osób fizycznych), podczas gdy nie uczestniczyli oni we wszystkich posiedzeniach komisji. Działaniem tym naruszono postanowienia Gminnych Programów dotyczące zasad wynagradzania członków komisji. Ponadto ustalono, że w badanym okresie w 19 przypadkach listy płac wystawione były wcześniej, aniżeli odbyło się posiedzenie gminnej komisji w danym miesiącu.

(Dowód: akta kontroli str. 74-106, 375)

Osoba odpowiedzialna za powstałe nieprawidłowości - podinspektor, Katarzyna Adamczak wyjaśniając, na jakiej podstawie sporządzała listy płac wynagrodzeń członkom gminnej komisji, dlaczego sporządzała je wcześniej, aniżeli odbywały się posiedzenia gminnej komisji oraz, dlaczego naliczyła wynagrodzenie nieobecny na posiedzeniu członkom gminnej komisji podała, że *listy płac wynagrodzeń członków gminnej komisji przygotowywane były na kilka dni przed datą wypłaty, a posiedzenia komisji odbywały się już po ich sporządzeniu. W przypadku nieobecności członków przewodnicząca komisji złożyłaby pisemne oświadczenie i w takim przypadku sporządzone wcześniej listy byłyby korygowane. Nieobecności członków gminnej komisji traktowane były analogicznie jak w przypadku radnych gminy, którym nie potrąca się części miesięcznego ryczałtu w razie usprawiedliwionej nieobecności. Do powstania błędu przyczyniło się też składane oświadczenie przewodniczącej o usprawiedliwionej nieobecności (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 107-109)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, pomimo, że katalog zadań realizowanych w postaci gminnego programu, określony w art. 4<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości ma charakter otwarty nie można w ramach ww. ustawy finansować ze środków z opłat za wydane zezwolenia zadań będących zadaniami własnymi Gminy w zakresie m.in. oświaty, sportu, ochrony środowiska i przyrody. Działalność m.in. sportowa, wyposażenie klubów sportowych, budowa placów zabaw dla dzieci, boisk sportowych, a nawet szczytna akcja sprzątania ważnych przyrodniczo stawów - godowisk chronionych gatunków płazów i lęgów ptaków ma inne, niż profilaktyka alkoholowa źródło finansowania. NIK podkreśla, że opłaty za korzystanie z wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być wydatkowane wyłącznie na realizację zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii, sprecyzowanych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnym programie przeciwdziałania narkomanii.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie pkt 4.2.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, wszystkie wydatki realizowane były przez Gminę, tzn. dowody finansowo-księgowe wystawione były na Gminę Ostrów Wielkopolski. W okresie tym nie były udzielane dotacje oraz nie powierzono realizacji zadań podmiotom zewnętrznym. W okresie objętym kontrolą nie ponoszono wydatków, których wysokość uzasadniałaby stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 852)

Ustalone nieprawidłowości

Zgodnie z art.11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>9</sup>, wspieranie oraz powierzanie realizacji zadań publicznych podmiotom, o których mowa w art. 3 ww. ustawy, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba, że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia.

W badanym okresie Wójt nie powierzył realizacji zadań z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, natomiast z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych finansowane były koszty działalności Stowarzyszenia „Trzeźwość” w Ostrowie Wielkopolskim oraz Ostrowskiego Stowarzyszenia Żywienia Optymalnego (pkt. III 4.2. wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 518-519, 556-559, 563-564, 819-824, 828-831, 844-845, 856, 857, 861-865, 868-871, 877-880)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie pkt. 4.3.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2010r., Nr 113, poz. 759

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

## IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

1. Zaniechanie finansowania środkami pochodzącymi z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsięwzięć innych niż w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.
2. Opracowanie i wdrożenie programu przeciwdziałania narkomanii.
3. Opracowywanie programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w oparciu o rzetelnie ustalone uwarunkowania i potrzeby lokalne.
4. Bezwzględne wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku niezłożenia oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych i wniesienia opłaty po terminie.
5. Zlecenie organizacjom pozarządowym do realizacji zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom w trybie wynikającym z ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie.
6. Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia przez członków komisji, którzy otrzymali je z naruszeniem zasad określonych w gminnym programie.
7. Zapewnienie rzetelnej analizy wniosków składanych w celu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w decyzjach wydanych w sprawach wszczętych na podstawie wniosków.
8. Rozszerzenie zakresu i częstotliwości kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych.

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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     października 2012 r.

Kontroler  
Irena Wróblewska  
specjalista k.p.

Dyrektor  
Delegatury NIK w Poznaniu  
Jan Kołtun

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*