



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-20-04/2012

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/165 – Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Izabela Chlebowska-Gąsczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83411 z dnia 20 września 2012 r.

[dowód: akta kontroli str.1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Gnieźnie (62-200), ul. Lecha 6, (zwany dalej „Urzędem”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Kowalski, Prezydent Miasta Gniezna.

[dowód: akta kontroli str.3-14]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ 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 Miasto Gniezno z zadań z zakresu regulacji lokalnego rynku napojów alkoholowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena uzasadniona jest: wydatkowaniem, w latach 2010-2011, kwoty wyższej niż dochody pozyskane z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym prawidłowym wykorzystaniem tych dochodów, wywiązywaniem się z obowiązku ustalenia aktem prawa miejscowego zasad usytuowania i maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz przestrzeganiem zasad udzielania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości polegające m.in. na braku przez większość 2011 r., programu przeciwdziałania narkomanii, niesporządzeniu raportów z wykonania w latach 2010-2011 programów przeciwdziałania narkomanii, niewywiązywanie się Prezydenta z obowiązku wydania decyzji o wygaśnięciu 9 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz niewywiązywanie się, w roku 2011 z obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych.

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

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

Na terenie miasta Gniezna, zgodnie z Uchwałą Nr XIX/182/2004 Rady Miasta Gniezna z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), ustalonych zostało 150 punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz 125 punktów - w miejscu sprzedaży.

[Dowód: akta kontroli: 15-17]

W dniu 26 maja 2011 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniesiona została przez Prokuratora Rejonowego w Gnieźnie skarga zaskarżająca ww. uchwałę, w części dotyczącej ustalenia minimalnych odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od niektórych obiektów (§ 2 pkt. 2 uchwały). W skardze podniesiono, że ustawa deklaruje w swoich założeniach i realizuje w konkretnych regulacjach ustawowych potrzebę ograniczenia dostępności alkoholu, tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu i ochrony obiektów uznanych za szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia. W takim duchu, zgodnie ze skargą, winny być tworzone przez organy gminy przepisy prawa miejscowego. Przepis § 2 pkt. 2 uchwały w brzmieniu: „pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż ciągu komunikacyjnego, od wejścia do punktu, w którym sprzedawany lub podawany jest alkohol do wejścia do budynków wymienionych w pkt 1a (m.in. kościołów) oraz do granicy nieruchomości na której znajdują się obiekty wymienione w pkt 1 od b do d (m.in. szkół, przedszkoli i świetlic socjoterapeutycznych)” tego kryterium, zdaniem skarżącego nie spełnia, skutkując na etapie stosowania prawa całkowitą dowolnością.

[Dowód: akta kontroli: 18-26]

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 1 grudnia 2011 r. oddalił skargę. Sąd nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Wcześniej jednak, tj. w dniu 22 czerwca 2011 r. Rada Miasta Gniezna podjęła uchwałę nr XI/118/2011 zmieniającą brzmienie § 2 pkt. 2 w następujący sposób: „Pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą dojścia od ogólnodostępnego wejścia do punktu w którym sprzedawany lub podawany jest alkohol do wejścia do budynków wymienionych w pkt. 1a oraz granicy nieruchomości, na której znajdują się obiekty wymienione w pkt. od b do d.” Ponadto dodano pkt 3 o treści: „Najkrótsza droga dojścia oznacza dojście po terenie dopuszczonym dla ruchu pieszego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (...)”

[Dowód: akta kontroli: 23-36]

Ponadto uchwałą nr XVI/174/2011 Rady Miasta Gniezna z dnia 21 grudnia 2011 r. zmieniono liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na 175 punktów (przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży) oraz 100 punktów (przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży).

[Dowód: akta kontroli: 37-38]

Liczba funkcjonujących na terenie Miasta Gniezna punktów sprzedaży napojów alkoholowych w porównaniu z limitem ustalonym przez Radę Miasta:

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:	275	275	275	275
- do spożycia poza miejscem zakupu,	150	150	150	175
- do spożycia w miejscu zakupu.	125	125	125	100
Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% działających na terenie gminy. W tym:	216	207	210	210
- do spożycia poza miejscem zakupu,	149	146	147	146
- do spożycia w miejscu zakupu.	67	61	63	64

[Dowód: akta kontroli: 282]

Uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody.

[Dowód: akta kontroli: 26, 39, 884-885]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Rada Miasta, na podstawie art. 4¹ ust 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³, podjęła uchwały w sprawie uchwalenia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gnieźnie (zwany dalej MPPiRPA): w dniu 25 listopada 2009 r. na 2010 r., w dniu 3 listopada 2010 r. na 2011 r. oraz w dniu 23 listopada 2011 r. na 2012 r. Ponadto Rada Miasta, na podstawie art. 10 ust 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴ uchwaliła Programy Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2007-2010 i 2011-2016, wprowadzone uchwałami z dnia, odpowiednio 30 maja 2007 r. oraz 23 listopada 2011 r. Uchwały w sprawie przyjęcia ww. programów były przekazywane Wojewodzie Wielkopolskiemu, lecz żadna z nich nie została przez niego uchylona.

[Dowód: akta kontroli: 40-243, 883-893]

W Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 brak jest oszacowania rzeczowego i kosztów realizacji przewidzianych w nim działań. Niemniej jednak zadania realizowane w zakresie celu głównego wskazanego w programie, polegającego na ograniczeniu używania narkotyków na terenie miasta Gniezna i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych, jak również środki

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

³ j.t. Dz. U. z 2007 r., Nr 70 poz. 473 ze zm.

⁴ J. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

finansowe przeznaczone na ich przeprowadzenie, zgodnie z zapisem rozdziału 7 ww. programu, zawierane są corocznie w uchwałach MPPiRPA. W powyższych programach wskazani zostali realizatorzy programów oraz jednostka koordynująca realizację programów - Wydział Usług Społecznych Urzędu Miejskiego w Gnieźnie.

[Dowód: akta kontroli: 211-243]

W okresie kontrolowanym Prezydent przekazywał Radzie Miasta sprawozdania z realizacji MPPiRPA za 2010 i 2011 r., sporządzone przez Dyrektora Wydziału Usług Społecznych, Renatę Góralczyk-Zielonkę. Sprawozdania te sporządzone były w formie opisowej z podziałem na poszczególne zadania wraz z wykazem poniesionych wydatków i załączonym odrębnym sprawozdaniem z działalności Miejskich Świetlic Socjoterapeutycznych.

[Dowód: akta kontroli: 244-281]

W sprawozdaniu z realizacji MPPiRPA za 2010 w trzech punktach określona została realizacja programu przeciwdziałania narkomanii (w formie opisowej i kwot poniesionych wydatków), tj. praca terapeutów ds. uzależnień, członkostwo w Forum Koordynatorów i Realizatorów Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii Województwa Wielkopolskiego oraz organizacja i uczestnictwo w szkoleniach związanych z problematyką uzależnień od narkotyków. W sprawozdaniu za 2011 r. zawarta została natomiast informacja, że nie wydatkowano żadnych środków finansowych, pomimo tego, że z zakresu programu przeciwdziałania narkomanii zaplanowane zostały zadania polegające na prowadzeniu terapii dla osób uzależnionych od narkotyków (3.000 zł) oraz organizacja i uczestnictwo w szkoleniach związanych z problematyką uzależnień od narkotyków (5.000 zł).

[Dowód: akta kontroli: 257-258, 276-277, 919]

Podczas posiedzeń Komisji Polityki Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego, radni nie wnieśli formalnych zastrzeżeń do sprawozdań z realizacji MPPiRPA za 2010 i 2011 r. Prowadzona podczas posiedzeń dyskusja dotyczyła m.in. utrzymania ze środków uzyskanych z zezwoleń, ogródków jordanowskich prowadzonych przez Miejskie Świetlice Socjoterapeutyczne (wymiana sprzętu, oświetlenie, monitoring i bieżące utrzymanie). Zwrócono uwagę na niewielką liczbę (20) udzielonych w 2010 r. porad z zakresu narkomanii i sposoby docierania z informacją w tym zakresie do ludzi oraz na konieczność przeprowadzania kontroli wydatkowanych środków, jak również braku w 2011 r. kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych. Poruszony został również temat szkoleń członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (MKRPA) odbywających się m.in. w Zakopanem i Międzyzdrojach.

[Dowód: akta kontroli: 886-893]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2011 r. brak było, przez większość roku programu przeciwdziałania narkomanii. Wprawdzie, po obowiązującym w latach 2007-2010 programie opracowany został kolejny - na lata 2011-2016, lecz nastąpiło to dopiero w II połowie roku. Ponadto dopiero od dnia 26 października 2011 r. program ten poddany został konsultacjom społecznym, a następnie uchwalony w dniu 23 listopada 2011 r. Zgodnie z przepisem art. 10 ust 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Prezydent w celu realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii opracowuje projekt programu, uwzględniając zadania określone w art. 2 ust 1 pkt 1-3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

[Dowód: akta kontroli: 208-243]

Prezydent Miasta Gniezna, Jacek Kowalski wyjaśnił, że „Opracowanie Programu Przeciwdziałania Narkomanii poprzedziło ukazanie się (w marcu) Krajowego

Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016, z którym program miejski jest spójny. Następnym etapem prac było gromadzenie danych z Komendy Powiatowej Policji, Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych „Dziekanka” oraz zaktualizowanie wykazu instytucji i placówek udzielających wsparcia w zakresie problematyki narkomanii działających na terenie Gniezna i regionu oraz szczegółowa, wieloaspektowa diagnoza i analiza zebranych materiałów.”

[Dowód: akta kontroli: 836-841]

2. W okresie kontrolowanym nie zostały sporządzone i jednocześnie przedłożone Radzie Miasta raporty z wykonania w roku 2010 i 2011 miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii i efektów ich realizacji, o czym stanowi przepis art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W okresie kontrolowanym na realizację programu przeciwdziałania narkomanii wydatkowane zostały środki w wysokości 4.350 zł (w 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli: 686, 836-841]

Prezydent Miasta Gniezna, Jacek Kowalski wyjaśnił, że „w sprawozdaniach przedłożonych Komisji Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej oraz Radzie Miasta Gniezna, z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za 2010 i 2011 r., ujęte zostały poszczególne zadania oraz wydatki na realizację Programu Przeciwdziałania Narkomanii.”

[Dowód: akta kontroli: 836-841]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że uwarunkowania i potrzeby lokalne, będące podstawą do opracowywania programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (na lata 2010 i 2011 jak również na 2012 r.) oraz programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2016, w zasadniczej części opierały się na raporcie opracowanym w 2008 r. przez Fundację „Masz Szansę” w Lublinie. W raporcie tym oparto się na danych dotyczących oceny stanu zagrożenia patologiami społecznymi oraz rezultatach działań profilaktycznych w środowisku młodzieży Gniezna.

[Dowód: akta kontroli: 45-71, 93-119, 138-167, 222-233, 832-834]

NIK zwraca uwagę, że wprowadzając raport ten był zasadniczą, ale nie jedyną podstawą tych programów. Programy te tworzone były również na podstawie danych pochodzących z instytucji i służb zajmujących się na terenie Gniezna powyższym obszarem, m.in. uzyskiwano informacje dotyczące ilości pacjentów leczenia odwykowego w Wojewódzkim Szpitalu dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Gnieźnie „Dziekanka”, dane w zakresie naruszenia porządku publicznego i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także sprzedaży napojów alkoholowych (policja), w zakresie ilości dzieci uczestniczących w programach korekcyjnych i profilaktycznych (Miejskich Świetlice Socjoterapeutyczne) oraz w zakresie udzielanego poradnictwa (MOPS). Programy prezentowane były Komisji Polityki Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego uzyskując pozytywne opinie Komisji.

[Dowód: akta kontroli: 832-834]

NIK zwraca również uwagę na to, iż dopiero w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2012 r. oraz w programie przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2012 określone zostały wskaźniki monitoringu poszczególnych zadań do realizacji.

Dyrektor Wydziału Usług Społecznych wyjaśniła, że programy profilaktyczne zostały oparte o badania przeprowadzone w 2008 r. przez Fundację „Masz Szansę”. Badania takie powtarzane są co pięć lat. Częściej Miasto Gniezno badań nie zamawia ze względu na ich koszt. Ponadto okres pięcioletni ukazuje ewentualną dynamikę zjawisk, pozwalając na ocenę kierunków wytyczonych w programach oraz ocenę skuteczności podejmowanych działań. Natomiast corocznie aktualizowane są

do programów lokalne statystyki dostarczające informacji o działaniach policji, MOPS, Wojewódzkiego Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych oraz poradni zajmujących się terapią uzależnień. Ponadto dyrektor wydziału wyjaśniła, że od 2012 r. opisano wskaźniki monitoringu poszczególnych zadań, w celu „jeszcze lepszego monitorowania efektów realizacji programu”

[Dowód: akta kontroli: 168-174, 234-238, 905-919]

Ocena częściowa

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

3. Przestrzeganie zasad i warunków udzielania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych i egzekwowania 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 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,	279 ⁵	100	294 ⁶	100	97 ⁷	100
Liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (bez zezwoleń jednorazowych) ⁸ , w tym na sprzedaż napojów:	272	100	284	100	93	100
• o zawartości do 4,5% alkoholu i piwo	115	42,3	115	40,5	39	41,9
• zawartości do 18 % alkoholu	75	27,6	85	29,9	26	28,0
• o zawartości powyżej 18 % alkoholu	82	30,1	84	29,6	28	30,1

[Dowód: akta kontroli: 282, 287]

Liczba wygasłych, w latach 2010-2012 (do 30 czerwca), zezwoleń z powodu niewniesienia opłaty lub niezłożenia oświadczenia, to odpowiednio 29, 30 i 20. Ponadto liczba wygasłych zezwoleń z powodu likwidacji punktu to odpowiednio 83, 104 i 52. W okresie 2010 – 2012 (I półrocze) 3 zezwolenia (jeden przedsiębiorca) zostały cofnięte.

[Dowód: akta kontrol:282, 286]

W okresie objętym kontrolą, w 5 przypadkach miała miejsce odmowa udzielenia zezwolenia. W 2 przypadkach (w I półroczu 2012 r.) przyczyną odmów była negatywna opinia MKRPA stwierdzająca, że wnioskowany punkt sprzedaży narusza zasady określone w przepisach prawa (odległość od wejścia do punktu sprzedaży do granicy nieruchomości na której znajdują się szkoła lub warsztaty szkolne). Ponadto w 1 przypadku (w 2011 r.) wydana została decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia w uwagi na to, że miejsce wykonywania działalności nie

⁵ W tym 1 wniosek pozostawiony bez rozpatrzenia (nieuzupełnienie braków), 3 wnioski wycofane przez przedsiębiorcę (umorzenie postępowania) oraz 1 wniosek na wyprzedaż zwinventaryzowanych napojów alkoholowych,

⁶ W tym 1 wniosek pozostawiony bez rozpatrzenia (nieuzupełnienie braków), 5 wniosków wycofanych przez przedsiębiorcę (umorzenie postępowania) oraz 3 wnioski na wyprzedaż zwinventaryzowanych napojów alkoholowych,

⁷ W tym 1 wniosek na catering (organizacja przyjęć) oraz 1 wniosek wycofany przez przedsiębiorcę (umorzenie postępowania).

⁸ W kontrolowanym okresie Prezydent wydał zezwolenia jednorazowe: 40 w 2010 r., 53 w 2011 r. i 13 w I półroczu 2012 r.

spełniało wymagań określonych w przepisach prawa (przyczepa gastronomiczna) oraz w 2 przypadkach (w 2010 r.) z powodu tego, że wniosek o wydanie nowego zezwolenia został złożony przed upływem 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia

[Dowód: akta kontroli: 283, 288, 291-335]

Badaniem objęto 20 podmiotów, którym Prezydent przed dniem 30 czerwca 2012 r. wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem zakupu i w miejscu zakupu (tj. 57 zezwoleń, z wyłączeniem zezwoleń jednorazowych). We wszystkich przypadkach Prezydent wydał zezwolenia z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁹ (zwanej dalej „kpa”). Wszyscy przedsiębiorcy wnieśli opłatę, w wysokości określonej w art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przed wydaniem zezwolenia.

[Dowód: akta kontroli: 336-358]

Ustalone
nieprawidłowości

Szczegółowa analiza wydanych przez Prezydenta 57 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i załączonych do wniosków dokumentów, dla 20 ww. podmiotów, wykazała następujące nieprawidłowości:

– w jednym przypadku (5%) przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, lecz nie złożył podpisu pod oświadczeniami zawartymi we wniosku dotyczącymi tego, że (1) wnioskowany punkt nie koliduje z art. 14 ust 1 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, (2) że usytuowanie punktu sprzedaży spełnia wymogi określone w § 2 Uchwały Rady Miasta Gniezna z dnia 30 stycznia 2004 r. nr XIX/182/2004 oraz (3) potwierdzenia prawdziwości podanych we wniosku informacji. W związku ze złożonym wnioskiem wydane zostało zezwolenie i wniesiona przed jego wydaniem opłata w wysokości 1.050 zł.

[Dowód: akta kontroli: 352, 357]

– w jednym przypadku (5%) do wniosku wnioskodawca dołączył dokument, z którego wynika, że przedmiot działalności nie jest zgodny z działalnością określoną w zezwoleniu, tj. w wykazie PKD wykonywanej przez ww. wnioskodawcę działalności gospodarczej nie było oznaczenia PKD wskazującego na sprzedaż napojów alkoholowych. Wniosek ten nie został również wypełniony w pkt 6, w którym zawarte jest określenie „czy w punkcie była prowadzona sprzedaż”. W związku ze złożonym wnioskiem wydane zostało zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa) i wniesiona przed jego wydaniem opłata w wysokości 497,75 zł.

[Dowód: akta kontroli: 351, 905-919]

Dyrektor Wydziału Usług Społecznych, Renata Góralczyk-Zielonka wyjaśniła, że od lipca 2011 r. przedsiębiorca nie ma obowiązku załączania do wniosku zaświadczenia o dokonaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Jednocześnie przedsiębiorca przedstawił decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gnieźnie o zatwierdzeniu sklepu do prowadzenia działalności obejmującej sprzedaż napojów alkoholowych - wina. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że informacja zawarta w pkt 6 jest informacją dodatkową i zgodnie z art. 18 ust 5 ustawy wniosek nie musi jej zawierać.

[Dowód: akta kontroli: 905-919]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wszystkich objętych badaniem zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych powołana została wyłącznie uchwała Nr XIX/182/2004 Rady Miasta Gniezna z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży

⁹ j.t. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu, z wyjątkiem piwa (...) oraz zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Brak było powołania pozostałych obowiązujących uchwał w tym zakresie, a jedynie wskazane zostało miejsce publikacji ww. uchwał w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

[Dowód: akta kontroli: 336-358]

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą członkowie MKRPA, na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Gniezna, przeprowadzili 29 kontroli pod kątem przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Liczba przeprowadzonych w 2010 r. kontroli dotyczyła 13% wszystkich istniejących na dzień 1 stycznia 2010 r. punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5%, działających na terenie miasta Gniezna (216). Wszystkie ww. kontrole przeprowadzone zostały w dniach 24 i 30 marca 2010 r. przez Krzysztofa Larusa i Janusza Krzysztofiaka, członków MKRPA. Zgodnie z zapisami z protokołów kontroli w 4 przypadkach stwierdzone zostały nieprawidłowości polegające na braku informacji o szkodliwości alkoholu. We wszystkich przypadkach, zgodnie z zapisami w protokołach, pouczone o treści art. 15 ust 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że zabrania się sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości, osobom do lat 18 oraz na kredyt lub pod zastaw, jak również o treści art. 18 ust 10 stanowiącym, że organ zezwalający cofa zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli: 282, 284, 287, 289, 359-366]

Niezależnie od tego w latach 2010 – 2011 przeprowadzone zostały kontrole rzetelności (zgodności ze stanem faktycznym) składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych, poprzez udokumentowanie danych zawartych w składanych przez przedsiębiorców oświadczeniach. Weryfikacji poddano rzetelność oświadczeń złożonych przez przedsiębiorców za 2010 r. dotyczących 3 punktów sprzedaży oraz za 2011 r. dotyczących 9 punktów sprzedaży. Ponadto w 2011 r. przeprowadzono 4 kontrole punktów sprzedaży pod kątem odległości od miejsc chronionych wymienionych w Uchwale Rady Miasta Gniezna.

[Dowód: akta kontroli: 858-882, 836-857, 905-918]

W okresie objętym kontrolą Prezydentowi zgłoszone były przez mieszkańców 4 przypadki zakłócania porządku publicznego w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych. Urząd podejmował w tych przypadkach stosowne działania w celu wyjaśnienia, czy były one zakłóceniami porządku publicznego o których stanowi art. 18 ust 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W 3 przypadkach brak było podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia przedsiębiorcy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych natomiast w 1 przypadku przedsiębiorca zaprzestał sprzedaży napojów alkoholowych w lokalu gastronomicznym (likwidacja punktu sprzedaży) w związku z tym wydane zostały decyzje o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust 12 pkt 1).

[Dowód: akta kontroli: 391-425]

W dniu 30 listopada 2011 r. Prokuratura Rejonowa w Gnieźnie wniosła do Prezydenta Miasta Gniezna o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia przedsiębiorcy H.K. - 3 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (do 4,5% alkoholu oraz piwa, powyżej 4,5% do 18% alkoholu oraz powyżej 18% alkoholu). Uzasadnieniem było wydanie w dniu 23 września 2011 r. przez Sąd Rejonowy w Gnieźnie wyroku skazującego wobec pracownika sklepu i uznając ww. osobę winną tego, że w dniu 21 października 2010 r. w sklepie należącym do przedsiębiorcy, działając wbrew przepisom ustawy, sprzedała małoletniemu alkohol, tj. przestępstwa określonego w art. 43 ust 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W wyniku wszczętego postępowania administracyjnego w dniu 11 stycznia 2012 r. wydane zostały decyzje cofające zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zaskarżone decyzje utrzymane zostały w mocy (decyzje SKO z dnia 27 marca 2012 r.)

[Dowód: akta kontroli: 426-450]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 18 ust 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i nie przeprowadził w 2011 r. i w I półroczu 2012 r. kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń w punktach sprzedaży. Nie zrealizował w ten sposób również zadania określonego w MPPiRPA na 2011 r. dotyczącego kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Niemniej jednak jeszcze podczas trwania kontroli NIK rozpoczęte zostały działania zmierzające do przeprowadzenia przedmiotowych kontroli, tj. przedsiębiorcom prowadzącym sprzedaż w 13 punktach, przekazane zostały przez Wydział Usług Społecznych zawiadomienia z dnia 19 października 2012 r. o zamiarze wszczęcia kontroli. Ponadto Prezydent przekazał w dniu 25 października 2012 r. Komendantowi Straży Miejskiej w Gnieźnie pismo z prośbą o przeprowadzenie kontroli w powyższych punktach oraz pisemne poinformowanie o terminie i wynikach kontroli dyrektora Wydziału.

[Dowód: akta kontroli: 284, 379-390, 836-861]

2. Wszystkie przeprowadzone w 2010 r. przez członków MKRPA kontrole, prowadzone były w składzie 2 osobowym, tj. wbrew przepisom §8 regulaminu komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Zgodnie z postanowieniami ww. regulaminu zarówno zakres jak i skład osobowy zespołu kontrolnego ustala MKRPA, lecz skład osobowy zespołu kontrolnego winien być co najmniej 3 osobowy.

[Dowód: akta kontroli: 518-520]

Dyrektor Wydział Usług Społecznych wyjaśniła, że w momencie ustalania daty kontroli planowano trzyosobowy skład komisji, jednak w dniu rozpoczęcia działań jedna z osób, z przyczyn osobistych musiała zrezygnować. Dwuosobowy skład nadal zapewniał bezstronność i rzetelność prowadzonej kontroli i jest zgodny z Miejskim Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli: 905-912]

3. W protokołach z przeprowadzonych w 2010 r. kontroli (29) brak było zakresu przedmiotowego kontroli oraz w jednym protokole z przeprowadzonej w dniu 24 marca 2010 r. kontroli, brak było informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach, mających znamiona przestępstwa. Protokół ten, podpisany został przez obecnego w trakcie kontroli pracownika przedsiębiorcy oraz 2 członków MKRPA przeprowadzających kontrolę. W wyniku przeprowadzonej ww. kontroli, ujawniono fakt prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych bez stosownego zezwolenia. Przedsiębiorcy temu wydane zostały w dniu 27 lutego 2009 r. decyzje stwierdzające

wygaśnięcie zezwoleń z powodu niedokonania w terminie do 31 stycznia 2009 r. opłaty za korzystanie z ww. zezwoleń oraz niezłożenia oświadczenia o wartości sprzedaży alkoholu za 2008 r. MKRPA skierowała w dniu 26 marca 2010 r. do Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Natomiast w dniu 1 lipca 2010 r. Prokuratura Rejonowa w Gnieźnie przesłała do MKRPA zawiadomienie o przesłaniu aktu oskarżenia.

[Dowód: akta kontroli: 367-378]

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Wydziału Usług Społecznych, członkowie MKRPA, którzy uczestniczyli w tym dniu w kontroli nie uzupełnili protokołu, ale podjęli działania wynikające z faktu, że w punkcie prowadzona była sprzedaż bez wymaganego zezwolenia. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że brak w protokołach zakresu przedmiotowego kontroli, wynikał z tego, że zawarte zostało ono w upoważnieniach okazywanych przedsiębiorcom i sprzedawcom. NIK zauważa, że w upoważnieniach zakres przedmiotowy kontroli określano w sposób ogólnikowy poprzez przytoczenie przepisu art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

[Dowód: akta kontroli: 858-882, 894-900]

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

Opis stanu
faktycznego

Terminowość przedstawiania przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń, oświadczeń o wartości sprzedaży w roku poprzednim i terminowość wnoszenia opłat weryfikowana była w okresie objętym kontrolą przez Arletę Dolacińską (do 29 czerwca 2012 r.) a następnie przez Magdalenę Witt, pracowników Wydziału Usług Społecznych, którego dyrektorem jest Renata Góralczyk-Zielonka. Prace w zakresie Wydziału Usług Społecznych oraz funkcjonujących w tym zakresie jednostek organizacyjnych nadzoruje i koordynuje I zastępca Prezydenta Miasta Gniezna, Rafał Spochacz.

[Dowód: akta kontroli: 464-469, 474-486]

Zarządzeniem nr 120.11.2011 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 22 grudnia 2011 r. wprowadzone zostały procedury dla zadań realizowanych przez Wydział Usług Społecznych, które dotyczyły m.in. postępowania w sprawach o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, postępowania w sprawach o wygaszenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu niezłożenia oświadczenia, niedokonania opłaty, likwidacji punktu sprzedaży oraz postępowania w sprawach o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu zakłócania porządku publicznego.

[Dowód: akta kontroli: 470-473]

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 2011-2012, na funkcjonujących na terenie Miasta Gniezna ponad 200 punktów sprzedaży napojów alkoholowych odnotowano 27 przypadków w których przedsiębiorcy nie złożyli oświadczenia lub (oraz) nie wnieśli opłaty w ustawowym terminie.

[Dowód: akta kontroli: 282, 285, 290]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród kontrolowanych przedsiębiorców, którzy nie dokonali opłaty lub nie złożyli oświadczenia w ustawowym terminie, prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w 27 punktach na podstawie wydanych 59 zezwoleń, wobec 2 przedsiębiorców (ta sama osoba prowadząca działalność gospodarczą oraz spółkę jawną) w odniesieniu do 3 punktów sprzedaży (9 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych) nie zostały wydane decyzje administracyjne stwierdzające wygaśnięcie z mocy prawa zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zezwolenia te (9) na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, od 4,5% do 18% alkoholu z wyjątkiem piwa oraz powyżej 18% alkoholu wygasły z powodu wskazanego w art. 18 ust 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. niezłożenia w obowiązującym terminie pisemnych oświadczeń o wartości sprzedaży w 2010 r.

[Dowód: akta kontroli: 487-517]

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Wydziału Usług Społecznych, Renaty Góralczyk-Zielonka, na polecenie prezydenta nie zostały wydane decyzje stwierdzające wygaśnięcie ww. zezwoleń. Przedsiębiorca został jednak przez dyrektora poinformowany, że jego zezwolenia, pomimo braku decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń – wygasły z mocy prawa.

[Dowód: akta kontroli: 832-834]

Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna, Rafał Spachacz dodał również m.in., że „Decyzja organu I instancji ma cechy wyłącznie charakteru deklaratoryjnego, stwierdzającego powstanie określonego skutku z mocy prawa.”

[Dowód: akta kontroli: 835]

Prezydent Miasta Gniezna, Jacek Kowalski, na pytanie, jaka była przyczyna odstąpienia od wydania decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia ww. 9 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych 2 przedsiębiorcom, wyjaśnił: „Bezskuteczny upływ terminu na wniesienie oświadczenia o wysokości sprzedaży alkoholu za rok ubiegły skutkowało wygaśnięciem zezwoleń z mocy prawa (art. 18 ust. 8 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Decyzja organu I instancji ma cechy wyłącznie charakteru deklaratoryjnego, stwierdzającego powstanie określonego skutku z mocy prawa. Na wniosek zainteresowanych stron poinstruowano o procedurze administracyjnej dowodzenia zasadności swoich racji, jako uznania wyjaśnień na tę okoliczność.”

[Dowód: akta kontroli: 836-841]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania zasad i warunków udzielania zezwoleń. Negatywnie zaś NIK ocenia realizację obowiązku przeprowadzania kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwoleń w 2011 r. oraz niewydania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń.

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

4.1. Przestrzeganie obowiązku przeznaczenia dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w ustawie – realizacja planu dochodów i wydatków.

Opis stanu
faktycznego

Wykorzystanie 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	902 500	902 500	1 008 317	902 500	1 041 116	1 018 102	- 9 785
2009	1 032 240	1 032 240	1 082 770	1 038 040	1 063 040	980 337	102 433
2010	1 040 700	1 092 500	1 106 255	1 040 700	1 250 410 ¹⁰	1 232 140 ¹¹	-125 885
2011	1 040 700	1 160 700	1 144 514	1 043 700	1 207 163 ¹²	1 171 171 ¹³	- 26 657
2012 (do 30.06)	1 100 000	1 100 000	874 147	1 100 000	1 120 750 ¹⁴	489 780 ¹⁵	384 367

[Dowód: akta kontroli: 521-539]

Poniższe zestawienie obejmuje strukturę wydatków gminy na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii (w zł):

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (do 30.06)	
	zł	%	zł	%	zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem	1.232.140	100	1.171.171	100	489.780	100
w tym						
na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - rozdział 85154	1.227.790	99,6	1.171.171	100	489.780	100
na realizację gminnego programu przeciwdziałania narkomanii - rozdział 85153	4.350	0,35	-	-	-	-

[Dowód: akta kontroli: 686]

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu (RIO) w uchwalech w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Miasta Gniezna na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. oraz o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2010 r. i 2011 r. nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat za zezwolenia i ich wykorzystania.

W uchwale nr SO.-0952/32/21/2009 z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Miasta Gniezna na 2010 r. w części VI dotyczącej wniesionych uwag zawarto, że w rozdziale 85154 - Przeciwdziałanie alkoholizmowi, „dotacje na finansowanie zadań zleconych stowarzyszeniom w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych wśród osób bezdomnych”, gdzie wydatki sklasyfikowano w § 2830 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, Skład Orzekający RIO przypomniał, że dotacje dla stowarzyszeń (po wyłonieniu w drodze konkursu ofert) winny być sklasyfikowane¹⁶ w § 2820.

[Dowód: akta kontroli: 540-558]

¹⁰ W tym dotacja z Ministerstwa Sportu i Turystyki w kwocie 29.470 zł

¹¹ W tym kwota 29.470 zł sfinansowana środkami pozyskanymi w ramach dotacji.

¹² W tym z Ministerstwa Sportu i Turystyki w kwocie 30.000 zł

¹³ W tym kwota 30.000 zł sfinansowana środkami pozyskanymi w ramach dotacji

¹⁴ W tym dotacja z Ministerstwa Sportu i Turystyki w kwocie 20.000 zł

¹⁵ W tym kwota 20.000 zł sfinansowana środkami pozyskanymi w ramach dotacji

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

Planowane na 2010 r. dochody z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorców w wysokości 1.040.700 zł zwiększone zostały o kwotę 51.800 zł¹⁷, natomiast planowane na 2011 r. dochody w wysokości 1.040.700 zł zwiększone zostały o kwotę 120.000 zł¹⁸. Nie dokonywano zmian w I półroczu 2012 r. w zakresie planowanych dochodów z tytułu wnoszonych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli: 559-570, 601-616, 632-643]

W trakcie roku budżetowego (2010, 2011, 2012 do 30.06.) nie doszło do zmian planu finansowego powodujących zmniejszenie planu wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii do poziomu niższego od kwoty faktycznie zrealizowanych dochodów z opłat za zezwolenia oraz dotacji (pozyskanych z Ministerstwa Sportu i Turystyki łącznie w kwocie 79.470 zł, w tym w roku 2010 kwotę 29.470 zł, w roku 2011 r. kwotę 30.000 zł i w roku 2012 kwotę 20.000 zł).

[Dowód: akta kontroli: 559-685]

Niewykorzystane w 2009 r. środki na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zwiększyły wydatki zaplanowane na 2010 r. o kwotę 128.440 zł¹⁹. Niewykorzystane z kolei środki finansowe z 2010 r. w wysokości 32.024 zł, zwiększyły plan wydatków na 2011 r. w rozdziale 85154²⁰. Niewykorzystane w 2011 r. środki, do dnia kontroli (30.10.2012 r.) nie zwiększyły planu wydatków na 2012 r. i w związku z tym Skarbnik Miasta Gniezna, Ewa Gawrych wyjaśniła, że zostaną one wprowadzone do budżetu w momencie pojawienia się możliwości finansowych.

[Dowód: akta kontroli: 632-643, 894-904]

Wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia w latach 2010 – 2012 (I półrocze) nie było przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej. W pierwszej połowie 2010 r. przeprowadzony był natomiast audyt wewnętrzny dotyczący 2009 r. pt. „Wydatki na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii w 2009 r.”

[Dowód: akta kontroli: 687]

W wyniku audytu wewnętrznego stwierdzono m.in., że niewykorzystane w 2008 r. środki z MPPIRPA nie zostały wprowadzone do budżetu Miasta na 2009 r. Stwierdzono również nieprawidłowości w przepływie informacji między wydziałami oraz brak pisemnych procedur w badanym zakresie. Zalecono zakup spójnego programu komputerowego pomiędzy Wydziałem Usług Społecznych a Referatem Księgowości Budżetowej oraz opracowanie pisemnych procedur dotyczących realizacji MPPIRPA.

[Dowód: akta kontroli: 688-699]

Wydział Usług Społecznych, zwrócił się z zapotrzebowaniem zakupu programu komputerowego (5 tys. zł) do obsługi zezwoleń, w ramach budżetu na 2010 r. Prezydent, Jacek Kowalski wyjaśnił, że ze względu na pilniejsze zadania do realizacji i brak wystarczających środków budżetowych wcześniej nie było możliwości zakupu ww. programu. W ramach możliwości finansowych Miasta Gniezna, w najbliższym planie budżetowym, tj. na 2013 r. przedłożona zostanie, zgodnie z wyjaśnieniem, propozycja finansowania powyższego zakupu.

[Dowód: akta kontroli: 894-902]

Niewielki udział w strukturze, wydatków na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii, środków związanych z realizacją miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii (wyłącznie w 2010 r.

¹⁷ Uchwała Nr LV/630/2010 z dnia 3.11.2010 r. w sprawie zmiany budżetu miasta Gniezna na 2010 r.

¹⁸ Uchwała Nr XIII/125/2011 z dnia 21.09.2011 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta Gniezna na 2011 r.

¹⁹ Uchwała Nr LI/574/2010 z dnia 23.06.2010 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta Gniezna na 2010 r.

²⁰ Uchwała Nr XIII/125/2011 z dnia 21.09.2011 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta Gniezna na rok 2011.

– 0,35%), wynika z kompleksowego rozwiązywania problemów uzależnień, bez dokonywania podziału, np. według zażywanych substancji psychoaktywnych. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta Miasta Gniezna, Jacka Kowalskiego: „(...) zarówno w Programie Przeciwdziałania Narkomanii jak i Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ujęte zostały m.in. warsztaty umiejętności wychowawczych, zapewnienie pomocy prawnej rodzinom i osobom dotkniętym problemami związanymi z uzależnieniem, wspieranie działalności Miejskich Świetlic Socjoterapeutycznych, funkcjonowanie przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej punktu konsultacyjnego w zakresie pomocy psychologicznej oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji zawodowych kuratorów, policji, pracowników pomocy społecznej i oświaty a także przeprowadzenie badań na temat stanu zagrożenia patologiami. Programy te są zatem ze sobą powiązane w sposób merytorycznie uzasadniony.”

[Dowód: akta kontroli: 276-277, 686, 836-841]

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii wydatkowano środki finansowe w wysokości 1.232.140 zł (2010 r.), 1.171.171 zł (2011 r.) oraz 489.780 zł (I półrocze 2012 r.). Szczegółowym badaniem objęto wydatki dokonane przez Urząd w 2011 r. (rozdział 85154) w wysokości 352.671,26 zł. Pozostałe środki przekazane zostały jednostkom organizacyjnym Miasta Gniezna, tj. Miejskim Świetlicom Socjoterapeutycznym w wysokości 789.906,83 zł oraz Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w wysokości 28.593 zł.

[Dowód: akta kontroli: 700-714]

Celem działalności Świetlic Socjoterapeutycznych jest udzielanie specjalistycznej pomocy dzieciom i młodzieży pochodzącym z rodzin z problemem alkoholowym oraz wspieranie rodziców i opiekunów tych dzieci w sprawowaniu funkcji wychowawczych. Zgodnie z uzasadnieniem uchwały z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia Świetlic Socjoterapeutycznych oraz nadania im statutu, powołanie Świetlic Socjoterapeutycznych powinno w istotny sposób przyczynić się do złagodzenia skutków spowodowanych nadużywaniem alkoholu.

[Dowód: akta kontroli: 715-729]

Środki finansowe w kwocie 352.671,26 zł wydatkowane zostały w 2011 r. przez Urząd na wynagrodzenia i inne wydatki na rzecz osób fizycznych w wysokości 59.510 zł, na zakupy materiałów, wyposażenia i usług w wysokości 119.170,06 zł oraz na dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych w wysokości 173.991,20 zł. Przedmiotem wydatków w 2011 r. finansowanych z działu 851 (rozdział 85154), było finansowanie działań przewidzianych w MPPiRPA. Zadania te zgodne były z celami wskazanymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

[Dowód: akta kontroli: 700-714, 730-756]

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

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. Urząd nie ponosił wydatków, których wysokość uzasadniałoby stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych²¹. W tym okresie Prezydent podpisał 7 umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych z podmiotami, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²², na łączną kwotę 173.991,20 zł. Wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych odbyło się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert (art. 11) lub w jednym przypadku, z pominięciem otwartego konkursu ofert (art. 19a). [Dowód: akta kontroli: 757]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli²³, wnosi o:

1. Realizację obowiązku składania Radzie Miasta raportów z wykonania w danym roku miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii.
2. Bezwzględne wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku niezłożenia przez przedsiębiorców oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, bądź niewniesienia wymaganej opłaty w ustalonym w ustawie o wychowaniu w trzeźwości terminie.
3. Zapewnienie rzetelnej analizy wniosków składanych przez przedsiębiorców w celu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. 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.

²¹ Dz U z 2010 r., Nr 113, poz. 759

²² Dz U z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.

²³ Dz U z 2012 r., poz. 82

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 23 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor