

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

LPO 41019 – 12 – 00

Nr ewid. 17/2001/P/00/166/LPO

Informacja

o wynikach kontroli

„Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi”

Spis treści

I. Część ogólna	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.....	4
3. Wnioski	10
II. Część szczegółowa.....	10
1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne.....	16
3. Istotne ustalenia kontroli	17
3.1. Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	17
3.2. Dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	18
3.3. Wykorzystanie dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.....	24
3.4. Realizacja zadań wynikających z uchwalonych programów	32
3.5. Działalność gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych	34
III. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	36
Załączniki	
Nr 1. Wykaz skontrolowanych jednostek	
Nr 2. Wykaz podstawowych aktów prawnych	

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Kontrola nr P/00/166 „Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi”.

1.2. Kontrola była podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.3. Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, a w szczególności:

- wywiązywania się gmin z ustawowego obowiązku realizacji corocznych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
- pobierania przez gminy opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz prawidłowość wydawania tych zezwoleń,
- prawidłowości wydatkowania środków, pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na zadania wynikające z gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz korzystania przez gminy ze środków pochodzących z innych źródeł,
- wykonywania ustawowych zadań przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych.

1.4. Tematyka kontroli przeprowadzonej w urzędach gmin dotyczyła następujących zagadnień:

- opracowywania i uchwalania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- pobierania opłat przez gminy za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- wykorzystania dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz innych środków finansowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- realizacji zadań wynikających z uchwalonych programów,

➤ działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

1.5. Kontrolą objęto działalność 83 gmin w latach 1998, 1999 oraz w I kwartale 2000 roku. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi zał. nr 1 do niniejszej informacji.

1.6. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 4 kwietnia do 27 lipca 2000 r. przez delegaturę w Poznaniu jako jednostkę koordynującą oraz delegatury w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie, Zielonej Górze.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli w większości skontrolowanych 83 urzędach gmin stwierdziła liczne przypadki działań nielegalnych, niegospodarnych i nierzetelnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nielegalne m.in. wydatkowanie środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania nie ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Działania takie w 1998 roku stwierdzono w 43 gminach (tj. w 51% badanej zbiorowości), w 1999 r. w 38 gminach (45,8%) i w I kwartale 2000 r. w 19 gminach (22,9%). Kwoty nieprawidłowo wydatkowanych środków wyniosły w 1998 r. – 3.027 tys. zł (19,1% poniesionych wydatków), w 1999 r. – 1.880 tys. zł (7,9%) i I kwartale 2000 r. – 214 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli jako niegospodarne ocenia m.in. nieegzekwowanie w pełnej wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 23 gminach, tj. w 28% kontrolowanych jednostek.

Za działania nierzetelne, stwierdzone w 32 gminach, tj. 38,6% kontrolowanych podmiotów, Najwyższa Izba Kontroli uznaje m.in. zamieszczanie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań sformułowanych w sposób ogólnikowy, bez rozpoznania występujących zagrożeń oraz znaczne opóźnienia w uchwalaniu programów. Działaniem nierzetelnym, a także niegospodarnym, było przyjmowanie przez gminy oświadczeń o wartości sprzedaży bez podejmowania czynności zmierzających do ich weryfikacji. Działania takie w badanym okresie podjęły tylko dwie gminy (2,4%).

Przeprowadzone kontrole nie ujawniły konkretnych przypadków korupcji ale na ich podstawie można wskazać obszary stwierdzonych nieprawidłowości, których występowanie może mieć związek ze zjawiskami korupcyjnymi. Należą do nich: nieprzestrzeganie zasad obowiązujących przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przyjmowanie opłat w wysokości mniejszej niż wynikało to z deklarowanej przez sprzedawców wartości sprzedaży alkoholu, nierzetelne rozliczanie dotacji udzielanych podmiotom nie zaliczanym do sektor a finansów publicznych.

W szczególności kontrola wykazała:

2.1. W 22 gminach (26,5%) rady gmin co najmniej raz w badanym okresie nie dopełniły obowiązku corocznego uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, będącego podstawą do prowadzenia działań w zakresie profilaktyki, należących do zadań własnych gmin. Było to nielegalne, gdyż zgodnie z przepisami art. 4¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹, zwanej dalej ustawą, realizacja zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uchwalanego corocznie przez radę gminy. Programów takich nie posiadało 16 gmin w roku 1998, 10 gmin w 1999 r. i 8 w I kwartale 2000 r. Stanowiło to odpowiednio: 19,3%, 12,0%, 9,6%.

Programy w zdecydowanej większości nie były uchwalane przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego dotyczyły. Przed 1 stycznia 1998 r. tylko w 6 gminach (7,2%) rady podjęły uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu na rok 1998. Do 31 grudnia 1998 r. uchwalenie programu na rok 1999 miało miejsce w 9 gminach (10,8%). Istotna poprawa nastąpiła dopiero przy zatwierdzaniu programów na rok 2000. Przed jego rozpoczęciem uchwalone programy posiadało 27 gmin (32,5%).

W 32 gminach (38,6%) programy były uchwalane bez wcześniejszego opracowania diagnozy, pozwalającej na określenie rzeczywistych potrzeb, w tym również finansowych. Programy te charakteryzowały się ogólnikowym sformułowaniem zadań, brakiem określenia planowanych nakładów na ich realizację i nie wskazywały odpowiedzialnych (osób, instytucji) za ich wykonanie.

¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 35 poz. 230 ze zm.

W 26 gminach (31,3%) rady gmin nie wywiązywały się z ustawowego zadania ustalenia szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży określonego w art. 4¹ ust. 1 ustawy. Uchwalenie programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych bez zamieszczania w nich szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń było działaniem nielegalnym.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak programów, albo ich ogólnikowość nie pozwalały na racjonalne wydatkowanie uzyskiwanych środków oraz uniemożliwiały rzetelną ocenę efektywności podejmowanych przez gminy zadań w zakresie profilaktyki (str. 17-18).

2.2. W 24 gminach (28,9%) wystąpiły nieprawidłowości dotyczące przyjmowania oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim, składanych przez podmioty prowadzące sprzedaż. Oświadczenia te nie odpowiadały przepisowi art. 11¹ ust. 4 ustawy, ponieważ podawano w nich wartości szacunkowe, zamiast konkretnych kwot, lub informowano o przekroczeniu lub nieprzekroczeniu wartości sprzedaży, będącej podstawą zwiększenia opłaty podstawowej. Ponadto przyjmowano oświadczenia po 31 stycznia, a także tolerowano nieskładanie oświadczeń w ogóle.

Gminy nie podejmowały działań zmierzających do weryfikacji oświadczeń składanych przez podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych, mimo że występowały przesłanki uzasadniające podjęcie takich działań. Tylko w jednym przypadku odnotowano żądanie przedłożenia zestawień dokumentujących obrót napojami alkoholowymi oraz w jednym przypadku zwrócono się do urzędu skarbowego z wnioskiem o przeprowadzenie czynności kontrolnych. Niepodejmowanie czynności w tym zakresie przez organy gmin było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

W 23 gminach (27,7%) przyjmowano opłaty w wysokości mniejszej, niż wynikało to z deklarowanej przez sprzedawców wartości sprzedaży alkoholu w roku poprzednim oraz aktualnej ceny spirytusu. Przyjmowanie opłat niezgodnie z postanowieniem art. 11¹ ustawy było nie tylko działaniem nielegalnym, ale również niegospodarnym. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, pobranie lub dochodzenie przez gminy należności w wysokości niższej, niż wynikało z prawidłowego obliczenia, było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W 27 gminach (32,5%), mimo nieuiszczenia przez sprzedawców w terminie do 31 stycznia danego roku opłat za korzystanie z zezwoleń, nie wydawano decyzji potwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Ustalenia kontroli wykazały, że 74 urzędy gmin (89,2%) przyjmowały opłaty podwyższane o 50% lub 100% w przypadkach, gdy wartość progowa określona w art. 11¹ ustawy (10 tys. lub 30 tys. EURO) została przekroczona sumaryczną wartością sprzedaży wszystkich rodzajów napojów alkoholowych w danym punkcie sprzedaży. W pozostałych 9 gminach stosowano odmienny sposób obliczania podwyższonej opłaty. Polegał on na zwiększaniu opłaty podstawowej tylko w przypadkach, gdy wartość sprzedaży danego rodzaju napoju alkoholowego objętego jednym zezwoleniem przekroczyła równowartość 10 tys. EURO lub 30 tys. EURO.

Na przykładzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego dokonano porównania tych dwóch metod określania wysokości opłat. Wysokość opłat wyliczona metodą „od każdego zezwolenia” wyniosła ogółem 111.884 zł za rok 1998, 166.821 zł za rok 1999. W takiej też wysokości opłaty te zostały pobrane. Kwota opłat określona metodą „od łącznej wartości sprzedaży w danym punkcie” wyniosłaby odpowiednio 154.993zł i 204.494 zł.

Dochody kontrolowanych gmin z tytułu wniesionych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosły w 1998 roku 21.212 tys. zł a w 1999 roku 29.341 tys. zł i stanowiły od 0,30 % do 2,3 % ogółu dochodów gmin.

Dochody z opłat zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mogą być wykorzystywane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W 9 gminach (10,8%) przewodniczący zarządów przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie zawsze zasięgali opinii zarządów gmin. Obowiązek w tym zakresie wynika z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy.

Ogółem w kontrolowanych gminach liczba wniosków o wydanie zezwoleń, które zostały załatwione odmownie, nie przekroczyła 1% obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w danym roku. Wśród tych nielicznych przypadków nie stwierdzono decyzji pozbawionych właściwego uzasadnienia (str. 18-24).

2.3. Dochody z opłat prawie we wszystkich kontrolowanych jednostkach były jedynym źródłem pokrycia wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi. W roku 1998 w 6 gminach oraz w 1999 roku również w 6 gminach (7,2%) wydatki zaewidencjonowane jako wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi były wyższe od dochodów z tytułu opłat ogółem odpowiednio o 258 tys. zł i o 763 tys. zł.

Według przepisów art. 11¹ ustawy dochody z opłat są dodatkowymi środkami na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

Wydatki gmin na profilaktykę przeciwalkoholową wyniosły w 1998 roku 15.800 tys. zł i w 1999 roku 23.799 tys. zł.

Uwzględniając kwoty, które gminy wydatkowały ponad dochody z opłat, to zrealizowane wydatki gmin na profilaktykę stanowiły 73,3% i 78,5% dochodów uzyskanych z opłat. W 27 gminach (32,5%) w roku 1998 oraz w 25 gminach (30,1%) w roku 1999 wykorzystanie środków z opłat wyniosło poniżej 50,1%.

Zarządy gmin na zadania nie ujęte w gminnych programach wydatkowały w 1998 roku 3.027 tys. zł., w 1999 roku 1.880 tys. zł i w I kwartale 2000 roku 214 tys. zł. Były to działania nielegalne, naruszające dyscyplinę finansów publicznych, gdyż nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust.1 pkt.2). W latach 1998 i 1999 kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa stanowiły 19,1% i 7,9% wydatków zaewidencjonowanych przez skontrolowane gminy jako wydatki związane z profilaktyką przeciwalkoholową. Zgodnie z art. 18² ustawy dochody z opłat mogą być wykorzystywane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Dochody z opłat wykorzystywano również na wspomaganie różnych instytucji np.: policji, placówek oświatowych, służby zdrowia oraz podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych. Z tego sposobu wsparcia finansowego jednostek uczestniczących w realizacji zadań profilaktyki przeciwalkoholowej skorzystało 37 gmin. Stwierdzone w toku kontroli w 9 urzędach gmin nieprawidłowości polegały m.in. na braku ze strony gmin kontroli wykorzystania udzielonych dotacji, nierzetelnym ich rozliczaniu oraz niekwestionowaniu przeznaczania dotacji na zadania nie związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art.138 ust.1 pkt. 9 ustawy o finansach publicznych.

Rady gmin, mimo iż nie wydatkowano w pełni środków pochodzących z opłat, nie umieszczały ich w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego. Tylko w 2 przypadkach rady gmin podjęły takie uchwały. Natomiast w 8 gminach rady uchwalając budżet planowały wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi w wielkościach większych, niż przewidywane dochody o wielkość kwot niewykorzystanych w roku poprzednim.

Środki niewykorzystane na realizację programów profilaktyki, których wielkość ogółem w badanych gminach wyniosła w 1998 roku 5.487 tys. zł, w 1999 roku 6.137 tys. zł, były źródłem pokrycia niedoborów budżetowych gmin lub zwiększały ich nadwyżki. Rady gmin, dokonując podziału nadwyżek budżetowych, nie uwzględniały w nich wydatków na zadania w zakresie profilaktyki. Takie postępowania gmin były nielegalne, niezgodne z

przepisem art. 18² ustawy, według którego środki z opłat mogą być wykorzystane jedynie na realizację gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych.

Podstawowe zadania realizowane przez gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i wychowaniu w trzeźwości dotyczyły w szczególności: organizowania i prowadzenia świetlic terapeutycznych, punktów konsultacyjnych, prowadzenia szkoleń, realizacji programów terapeutycznych, organizacji imprez trzeźwościowych i seminariów, udzielania porad, popularyzowania zdrowego trybu życia, wspomagania organizacji abstynenckich, udzielania pomocy ofiarom przemocy. W 31 gminach (27,3%) stwierdzono niepełne wykonanie zadań ujętych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W 6 gminach (7,2%) w związku z realizacją zadań w zakresie profilaktyki odnotowano przypadki odstępstw od postanowień ustawy o zamówieniach publicznych. W latach 1998 - I kw. 2000 r. wbrew przepisom wymienionej ustawy wydatkowano 460 tys. zł. Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (str. 24-34).

2.4. W skład 83 gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, mających za zadanie inicjować działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz podejmować czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, powołanych zostało przez rady gmin 942 osoby. Ustawowy obowiązek, art. 4¹ ust. 4 ustawy, aby członkami tych komisji były osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 55 komisjach nie był spełniany. Przeszkolenia takiego nie posiadało 231 członków komisji tj. 24,5% osób wchodzących w skład tych komisji.

Gminne komisje na podstawie art. 25 ustawy skierowały na badania przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego 6646 osób, w tym w 1998 roku – 3121 osób, w 1999 roku – 2895 i w I kw. 2000 r. – 630 osób.

W 26 gminach (31,3%) nie skierowano na te badania ani jednej osoby.

Komisje te złożyły również 5916 wniosków do sądów o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego: w 1998 roku – 2594, w 1999 roku – 2655 i w I kwartale 2000 roku – 667. Z możliwości tej określonej przepisem art. 26 ustawy nie skorzystano w 19 gminach (22,9%) (str. 34-35).

3. Wnioski

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli gminy powinny bezwzględnie przestrzegać zasady, że środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń należy w całości wydatkować w ramach rzetelnie przygotowanych gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Samorządy powinny również wykazywać większą staranność przy pozyskiwaniu dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń.

Najwyższa Izba Kontroli uważa ponadto, że ustalenia kontroli wskazują na potrzebę zmiany przepisów art.11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dotyczących pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zmiana ta powinna polegać na jednoznacznym określeniu sposobu ustalania wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń w celu wyeliminowania możliwości stosowania dwóch metod ich obliczania. Interpretacja obecnie obowiązujących przepisów pozwala przyjmować za podstawę ustalania opłat wartości sprzedaży ogółem w danym punkcie sprzedaży albo wartości sprzedaży napojów alkoholowych w ramach trzech rodzajów zezwoleń. Opłaty ustalone według łącznej wartości sprzedaży w danym punkcie sprzedaży mogą być wyższe w skrajnych przypadkach (hipotetycznie) nawet o 70% od opłat określanych oddzielnie dla każdego rodzaju zezwolenia.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi jest ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Przepisy art. 1 ust. 1 ustawy zobowiązują organy administracji rządowej i samorządowej do:

- podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania,
- inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów,

- działania na rzecz trzeźwości w miejscach pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych.

Objęte niniejszą kontrolą zadania własne gmin w zakresie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych są ujmowane w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanych corocznie przez rady gmin. Stosownie do dyspozycji art. 4¹ ust. 1 ustawy zadania te obejmują w szczególności:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu,
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, psychospołecznej i prawnej pomocy, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, przede wszystkim adresowanej do dzieci i młodzieży,
- ustalanie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży oraz kontrolę przestrzegania zasad obrotu tymi napojami,
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych.

Rady gmin są zobowiązane do powołania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, co nakazuje art. 4¹ ust. 3 ustawy. Rolą ich jest podejmowanie działań w zakresie realizowania zadań gminy ujętych w uchwalonym programie oraz podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Z przepisu art. 4¹ ust. 4 ustawy wynika, że w skład komisji mogą wchodzić jedynie osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustawa nie rozstrzyga rozmiarów tych szkoleń, ani też tego, kto jest właściwy do ich przeprowadzania. Zasady wynagradzania członków tych komisji określa rada gminy, stosownie do przepisu art. 4¹ ust. 5 ustawy.

Szczególna rola przypada gminnym komisjom w zakresie postępowania z osobami nadużywającymi alkoholu, które powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, systematycznie zakłócają spokój lub porządek. Komisja w takich przypadkach ma prawo kierować te osoby na badania przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 25 ustawy w związku z art. 24). Ponadto na wniosek komisji sąd wszczyna postępowanie w sprawie zastosowania

obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 26 ust. 2 i 3 ustawy).

Rady gmin - w drodze uchwał - ustalają ponadto:

- liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, co przewiduje art. 12 ust. 1 ustawy,
- zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunki sprzedaży tych napojów, stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy.

W przypadkach miejscowości, w których rozmieszczone są jednostki wojskowe, uchwały w powyższych sprawach są podejmowane po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych dowódców garnizonów (art. 12 ust. 3 ustawy).

Zadania ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych są finansowane ze środków uzyskiwanych z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Stosownie do przepisu art. 18² ustawy opłaty te mogą być wykorzystane jedynie na realizację zadań zawartych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W myśl art. 18 ust. 1 ustawy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydawane są przez wójta albo burmistrza (prezydenta miasta) danej gminy po zasięgnięciu opinii jej zarządu.

Opłaty za korzystanie z zezwoleń są wnoszone „do kasy gminy” w każdym kolejnym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w terminie do 31 stycznia danego roku - stosownie do przepisu art. 11¹ ust. 4 ustawy - wraz z pisemnym oświadczeniem o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim.

Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych składa się z dwóch części. Zgodnie z przepisem art. 11¹ ust. 2 ustawy wysokość pierwszej części opłaty ustala się corocznie w wysokości odpowiadającej urzędowej cenie detalicznej:

- 5 litrów spirytusu luksusowego za każdy rok objęty zezwoleniem na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 5 litrów spirytusu luksusowego za każdy rok objęty zezwoleniem na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu,
- 20 litrów spirytusu luksusowego za każdy rok objęty zezwoleniami na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu.

Opłatę podwyższa się (druga część) o 50% w przypadku punktów sprzedaży, w których wartość sprzedaży wyrobów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła równowartość 10.000 EURO. Tę równowartość ustala się, stosując kurs kupna walut obcych z dnia 31 grudnia danego roku, ogłaszany przez NBP. W przypadku, gdy w punkcie sprzedaży wartość sprzedaży alkoholu przekracza równowartość 30.000 EURO, opłata ulega podwyższeniu o 100%.

Przepis art. 11¹ zamieszczony w noweli do ustawy, która weszła w życie 23 grudnia 1996 r., budzi wątpliwości interpretacyjne.

Z wykładni językowej przywołanych przepisów wynika, iż w przypadku punktów sprzedaży dysponujących zezwoleniami na więcej niż jeden rodzaj napojów alkoholowych podstawą odpowiedniego zwiększenia jest przekroczenie którejś z wartości progowych kwotą stanowiącą sumę wartości sprzedaży wszystkich rodzajów napojów alkoholowych w tym punkcie. Takie stanowisko prezentuje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Istnieje również stanowisko wskazujące na odrębność każdego ze stosunków prawnych objętych poszczególnymi zezwoleniami, prowadzące do przyjęcia innej praktyki określania podwyższonej opłaty polegającej na zwiększaniu opłaty podstawowej wtedy, gdy wartość sprzedaży danego rodzaju napoju alkoholowego objętego jednym zezwoleniem przekroczy wartość progową.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wobec wadliwej konstrukcji przepisu art. 11¹ ustawy, możliwe są dwa sposoby rozumienia i stosowania tego przepisu.

W odniesieniu do wydatkowania środków publicznych pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu zastosowanie miały w 1998 r. przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe², natomiast od 1 stycznia 1999 r. obowiązują przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³.

Przepisy art. 42 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy - Prawo budżetowe (mające zastosowanie na mocy art. 73 tej ustawy również do gospodarki finansowej gmin) nakazywały dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w budżecie, zgodnie z ich planowanym przeznaczeniem oraz w sposób celowy i oszczędny (pkt 3), a zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania (pkt 4). W razie więc zlecania podmiotom zewnętrznym zadań wynikających z gminnego programu

² j.t. Dz. U. z 1993 r. Nr 72 poz. 344 ze zm.

³ Dz. U. z 1998 r. Nr 155 poz. 1014 ze zm.

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zleceniodawca winien zadbać o uzyskanie niezbędnej liczby ofert (takiej, by zapewnione były warunki dla dokonania rzeczywistego wyboru), a wybrać winien ofertę z najniższą ceną przy takiej samej jakości oferowanego przedmiotu zlecenia lub ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny, kosztów, czasu wykonania i innych warunków zlecenia. Zlecenie takie - stosownie do dyspozycji art. 75 § 1 Kodeksu cywilnego - wymagało formy pisemnej, jeżeli jego wartość przekraczała 2.000 zł.

Przepis art. 48 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe przyjmował jako zasadę wygasanie z końcem roku budżetowego wydatków nie zrealizowanych. Jednak na mocy art. 48 ust. 2 tej ustawy, w związku z przepisem jej art. 73, rada gminy miała uprawnienie do ustalenia wykazu wydatków nie wygasających z upływem roku budżetowego. W razie więc podjęcia przez radę danej gminy takiej uchwały dochody z opłat winny być wydatkowane na realizację gminnego programu w kolejnym roku.

Przepis art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nakazuje określić w uchwale budżetowej gminy dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jest to przepis instrukcyjny w stosunku do powołanego już art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Zgodnie z przepisem art. 130 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie zrealizowane kwoty wydatków zamieszczonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego (wyjątek stanowią środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi). Jednak stosownie do przepisu art. 130 ust. 2 rada gminy może ustalić wykaz wydatków, które nie wygasają oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie. Przepis art. 130 ust. 4 stanowi, że środki na wydatki ujęte w wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego.

Warunek określany w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. wykorzystywanie środków uzyskiwanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jedynie na realizację zadań zawartych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, będzie również spełniony wówczas, gdy – niezależnie od sposobu postępowania z niewykorzystanymi środkami w roku budżetowym – w kolejnym roku planowane wydatki na realizację gminnych programów o tę właśnie wielkość przekroczą kwotę dochodów pozyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W przypadku udzielania (ze środków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych) dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych tryb postępowania winien być zgodny z postanowieniami przepisu art. 118 ustawy o finansach publicznych. Przede wszystkim zlecenie zadania i udzielenie dotacji powinno nastąpić na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem otrzymującym dotację (art. 118 ust. 2). Umowa ta powinna określać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb wykonywania zadania, sposób rozliczania udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji (art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 118 ust. 2). Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania winien być określony w drodze uchwały rady przy zachowaniu jawności postępowania (art. 118 ust. 3).

Zgodnie z przepisem art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴, wójt albo burmistrz gminy (prezydent miasta) jest organem podatkowym pierwszej instancji. Tym samym w myśl art. 82 § 1 wskazany wyżej organ może żądać od podmiotów prowadzących punkty sprzedaży alkoholu informacji o wartości sprzedaży alkoholu i innych informacji wiążących się z obowiązkiem uiszczania opłat przez te podmioty. Nadto ma on prawo – stosownie do przepisów art. 272 przywołanej ordynacji – dokonywać czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie zgodności przedstawianych oświadczeń i dokumentów ze stanem faktycznym. Na mocy zaś przepisów art. 281 § 1 i 2 wójt albo burmistrz (prezydent miasta) ma uprawnienie do przeprowadzania kontroli w zakresie wywiązywania się przez podmioty z obowiązków dokonywania opłat na rzecz gminy. Przepisy te umożliwiają w szczególności dokonywanie sprawdzenia i weryfikacji oświadczeń składanych przez podmioty prowadzące punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

W przypadku podejrzenia, iż złożone oświadczenie jest nieprawdziwe, organ prowadzący postępowanie może wystąpić także do urzędu skarbowego o sprawdzenie danych przedstawionych w oświadczeniu.

Wykaz podstawowych aktów prawnych stanowi załącznik nr 2.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926 ze zm.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Zdaniem międzynarodowych ekspertów straty ekonomiczne związane z nadużywaniem alkoholu szacuje się w krajach Unii Europejskiej i w USA na poziomie 3% - 4% globalnego produktu narodowego brutto. W Polsce straty te należy określić o około jedną czwartą wyższe, w związku z bardziej destruktywnym sposobem picia⁵.

Najistotniejsze polskie problemy alkoholowe to m. in.: głęboka degradacja zdrowotna osób uzależnionych od alkoholu, zaburzenia rozwoju psychofizycznego pijącej młodzieży, patologie występujące w rodzinach z problemem alkoholowym, naruszanie prawa i porządku przez osoby nietrzeźwe.

Średnie spożycie napojów alkoholowych wynosi 7 - 8 litrów w przeliczeniu na czysty spirytus (dane z 1998 r.). Jest to około 30% mniej niż w latach 1992 - 1993. Niepokojące jest jednak zjawisko wzrostu spożycia alkoholu wśród młodzieży, kobiet i bezrobotnych. Obniża się też wiek inicjacji alkoholowej młodzieży.

Rozwiązywaniem problemów alkoholowych w Polsce zajmują się podmioty różnych szczebli, głównie Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), samorządy wojewódzkie i powiatowe oraz samorządy gminne. Ponadto zadania w tym zakresie realizują organizacje pozarządowe.

Środki przeznaczone na profilaktykę pochodzą głównie z dwóch źródeł: [a] budżetu państwa; ustawowo powinny to być środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych; są one przeznaczone na realizację narodowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który realizowany jest przez administrację rządową oraz wojewódzkie i powiatowe administracje samorządowe; [b] budżetów samorządów gminnych; - prawie zawsze są to środki z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; powinny one być w całości przeznaczane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

⁵ "Sprawozdanie z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie 1 stycznia - 31 grudnia 1998 r." Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Warszawa 1999.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

3.1.1. Obowiązek corocznego uchwalenia programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie został spełniony przez 16 rad gmin w roku 1998, 10 w 1999 roku i 8 w I kwartale 2000 roku.

- *W 1998 r. następujące gminy nie posiadały uchwalonego programu: Puck, Ożarów, Miłomłyn, Gnojno, Poznań, Oborniki, Chrzypsko Wielkie, Wieczfnia Kościelna, Strzegowo, Grójec, Sochaczew, Tarczyn, Stara Biała, Gąbin, Raciąż, Świebodzin.*
- *W 1999 r. bez uchwalonego programu realizowano zadania w gminach: Puck, Przodkowo, Murowana Goślina, Wieczfnia Kościelna, Strzegowo, Kozienice, Stara Biała, Raciąż, Szydłowiec, Świebodzin.*
- *W I kwartale 2000 r. brak programu odnotowano w następujących gminach: Puck, Gnojno, Koluszki, Głubczyce, Wieczfnia Kościelna, Strzegowo, Raciąż, Świebodzin.*

3.1.2. W 32 gminach (38,6%) nie dołożono należytej staranności przy opracowywaniu programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na braku diagnozy w zakresie problemów i zagrożeń związanych z nadużywaniem alkoholu, ogólnikowym sformułowaniu zadań i nieokreślanu nakładów na ich wykonanie, niewskazywaniu osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań lub ujmowaniu w nich zadań nie związanych z profilaktyką przeciwalkoholową.

- *W Gminie Janów nie określono skali zagrożeń wynikających z nadmiernego spożywania napojów alkoholowych. Diagnozę zawartą w programach ograniczono do corocznego powielania tych samych zapisów – takich jak: „szkody występujące u osób pijących i ich rodzin, alkoholowa dezorganizacja środowiska pracy, naruszenia prawa i porządku przez osoby nietrzeźwe”.*
- *W uchwalanych przez Radę Miasta Gdańska programach nie określano kosztów realizacji ujętych w nich zadań. Uniemożliwiało to dokonywanie oceny pod względem finansowym stopnia realizacji programu.*
- *Programy dla Miasta Poznania na lata 1999 i 2000 dotyczyły m. in. pokrywania wydatków na świadczenia zdrowotne dla osób nie posiadających schronienia, źródeł utrzymania i nie objętych ubezpieczeniem społecznym.*

- *Zamieszczania zadań w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uchwalonych przez Radę Miejską Kielc nie poprzedzono opracowaniem diagnozy sytuacji i nie określono skali zagrożeń.*
- *Uchwalając programy dla Gminy Aleksandrów Kujawski nie określono zagrożeń, nie podano również wielkości środków finansowych planowanych na realizację poszczególnych zadań.*

3.1.3. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród gmin, które posiadały programy, większość - 61 w 1998 roku, 64 w 1999 r. i 48 w 2000 r. uchwałała programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dopiero w trakcie roku, w którym miały być realizowane.

W drugim kwartale danego roku programy profilaktyki uchwalono w następującej liczbie gmin - w 1998 roku w 11 gminach, w 1999 roku w 21 gminach i w 2000 roku w 7 gminach.

- *Rada Miasta i Gminy Kruszwica uchwaliła program na 1998 rok 16 czerwca.*
- *Rada Gminy Bodzanów programy na lata 1999 i 2000 przyjmowała odpowiednio 28 i 26 czerwca.*
- *Rada Gminy Przytyk uchwałała programy na lata 1998 i 1999 odpowiednio 15 czerwca i 28 kwietnia.*

3.1.4. Jednym z zadań gminy, zgodnie z art. 4¹ ustawy, jest ustalenie szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Zadanie to winno być ujęte w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

- *Ustalenia kontroli wykazały, że w okresie 1998-1999 26 jednostek (31,3%) nie ustaliło szczegółowych zasad w gminnym programie i korzystało z ogólnych zasad zawartych w ustawie. Są to następujące gminy: Narewka, Poświętne, Kcynia, Puck, Pruszcz Gdański, Przodkowo, Kielce, Gnojno, Łowicz, Łódź, Koluszki, Mrągowo, Miłomłyn, Płońsk, Sorkwity, Pasym, Opole, Poznań, Oborniki, Chrzypsko Wielkie, Tarnowo Podgórne, Dziwnów, Czerwin, Jastrzębia, Bodzanów, Szydłowiec*

3.2. Dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

3.2.1. Dochody z tytułu opłat uzyskanych przez kontrolowane gminy w latach 1998-1999 wyniosły ogółem odpowiednio 21.212 tys. zł i 29.341 tys. zł. Udział dochodów z tego tytułu w dochodach ogółem poszczególnych gmin był zróżnicowany.

- *W Gminie Poświętne dochody z opłat w roku 1999 wyniosły 31.018 zł, tj. 0,78% dochodów ogółem. W innych gminach wielkości te kształtowały się następująco: Biała Podlaska – 284.223 zł (0,30%), Gdańsk – 2.944.818 zł (0,36%), Opole – 1.062.976 zł (0,40%), Tarnowo Podgórne – 241.058 zł (0,47%), Poznań – 4.087.116 zł (0,57%), Wąchock – 71.526 zł (0,80%), Tomaszów Mazowiecki – 488.687 zł (0,80%), Mrągowo – 74.194 zł (0,83%), Puck – 212.538 zł (1,03%), Dziwnów – 256.332 zł (2,36%).*

3.2.2. Stwierdzono wnoszenie opłat po dniu 31 stycznia danego roku.

Opóźnienia w terminowym regulowaniu opłat stwierdzono w 47 gminach (56,6%).

- *Urząd Miasta i Gminy w Szydłowcu w terminie do 31 stycznia 2000 r. przyjął zaledwie 96,1 tys. zł z tytułu opłat tj. 56,5% planowanych dochodów.*
- *Do Urzędu Miasta i Gminy w Gąbinie do 31 stycznia 2000 r. wpłynęło tylko 49,1% opłat, opóźnienia sięgały 77 dni.*
- *Urząd Miejski w Skierniewicach w 1998 roku przyjął opłaty po 31 stycznia od 44 podmiotów (spośród 152) prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. W roku 1999 przypadków takich było 14.*
- *W Gminie Stara Biała opóźnienia z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń sięgały 80 dni (51,2% ogółu podmiotów handlujących napojami alkoholowymi), w 1999 r. 15 (. 33,3%) i w 2000 roku – 9 sprzedawców (tj. 21,4%).*

Zgodnie z art. 18 ust. 8 pkt 5 ustawy niedokonanie opłaty w terminie do 31 stycznia powoduje wygaśnięcie zezwolenia. Przewodniczący zarządu gminy winien wygaśnięcie zezwolenia potwierdzić decyzją administracyjną.

W 27 gminach (32,5%), mimo niewnoszenia przez podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych opłat w ustawowym terminie, wygaśnięcie zezwoleń nie było potwierdzane decyzjami administracyjnymi.

- *Wójt Gminy Płońsk, mimo regulowania należnych opłat po 31 stycznia (16.323 zł), nie wydawał decyzji o wygaśnięciu zezwoleń.*
- *Wójt Gminy Przytyk nie wydawał decyzji o wygaśnięciu zezwoleń nawet w przypadkach opóźnień wnoszenia opłat sięgających 95 dni.*

Władze gmin umożliwiały wnoszenie opłat po 31 stycznia, wyrażając jednocześnie zgodę na ratalne regulowanie tych należności. Takie działania, stwierdzono w następujących urzędach gmin: Bodzanów, Kleszczewo, Zbiczno, Rypin, Skierniewice, Oborniki, Raciąż, Czerwin, Sława.

3.2.3. W 23 urzędach gmin stwierdzono przypadki wnoszenia opłat w wysokości mniejszej, niż wynikało to z deklarowanej przez sprzedawców wartości sprzedaży w roku poprzednim. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pobieranie opłat w wysokości niższej, niż wynikało to z prawidłowego obliczenia, jako działania niegospodarne, stanowiące również naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych -zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego a także ustalenie lub dochodzenie jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

- *Urząd Miasta w Zamościu z tytułu niepodwyższania opłat za przekraczanie wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz poprzez zastosowanie przy ustalaniu opłaty nieaktualnej ceny detalicznej spirytusu i niepobierania opłat w roku utraty ważności zezwolenia, uzyskał dochody mniejsze o 8234 zł.*
- *Urząd Miasta w Białej Podlaskiej pobierał opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości mniejszej niż należało. Nie podwyższano ich z tytułu przekroczenia wartości sprzedaży 10.000 lub 30.000 EURO. Uszczuplenia z tego tytułu w okresie 1998 – I kwartał 2000 r. wyniosły 17.744 zł.*
- *Dochody Miasta Rypina w latach 1998-1999 z powodu przyjmowania zaniżonych opłat były niższe o 80.485 zł.*
- *Urząd Gminy Rypin pobierał opłaty za korzystanie z zezwoleń w wysokości mniejszej niż należało. Zaniżenie dochodów z powodu bezpodstawnego umarzania oraz nie uwzględniania wartości sprzedaży w roku poprzednim w okresie 1999 - I kwartał 2000 wyniosło 56.924 zł.*
- *Urząd Gminy Janów w 1998 r. przyjął opłaty za korzystanie z zezwoleń w wysokości zaniżonej o 2.325 zł z powodu niepodwyższania ich z tytułu przekroczenia wartości sprzedaży 10.000 lub 30.000 EURO.*

- *Urząd Gminy Płaska w roku 2000 przyjął opłaty niższe o kwotę 5.915 zł, ponieważ nie została uwzględniona wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim (5 przypadków).*

3.2.4. Według art. 11¹ ust. 4 ustawy podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych są zobowiązane w terminie do 31 stycznia do złożenia pisemnych oświadczeń o rzeczywistej wartości sprzedaży w roku poprzednim. Ustalono, że w 24 urzędach gmin wystąpiły nieprawidłowości polegające na przyjmowaniu dokumentów, w których podawano wartości szacunkowe lub informowano o przekroczeniu lub nieprzekraczaniu wartości uzasadniających podwyższenie opłaty. Odnotowano również przypadki nieskładania oświadczeń w ogóle.

- *Urząd Miejski w Koluszkach w latach 1998-1999 nie egzekwował od podmiotów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim, pobierając wyłącznie opłaty w wysokości podstawowej, bez zwiększeń z tytułu przekroczenia wartości sprzedaży tych napojów ponad 10 tys. EURO lub 30 tys. EURO.*
- *Urząd Gminy Sorkwity nie wyegzekwował w roku 1998 oświadczeń od 7 sprzedawców(spośród 47), a w 1999 roku 14 oświadczeń(spośród 32).*
- *W Gminie Tuczępy nie zadbano o wyegzekwowanie oświadczeń za lata 1998-1999 od 10 podmiotów (spośród 36).*

3.2.5. Ustalono, że gminy: Rypin, Kutno, Oborniki, Pasym, Strzegowo, Jastrzębia, Tomaszów Mazowiecki, Magnuszew, Stara Biała pobierały opłaty podwyższone o 50% lub 100% tylko w przypadku, kiedy wartość sprzedaży przekroczyła 10 tys. EURO lub 30 tys. EURO w odniesieniu do zezwoleń obejmujących poszczególne rodzaje napojów alkoholowych. Pozostałe gminy podwyższały opłaty w sytuacji, kiedy wartości progowe były przekraczane w punkcie sprzedaży. Pobieranie opłat według łącznej wartości sprzedaży w danym punkcie było korzystniejsze dla gmin.

Na przykładzie Miasta Tomaszowa Mazowieckiego dokonano porównania tych dwóch metod określania wysokości opłat. Wysokość opłat wyliczona metodą „od każdego zezwolenia” wyniosła ogółem 111.884 zł za rok 1998 oraz 166.821 zł za rok 1999. W takiej też wysokości opłaty te zostały pobrane. Kwota opłat określona metodą „od każdego punktu sprzedaży” wyniosłaby odpowiednio 154.993 zł i 204.494 zł.

3.2.6. Składane przez podmioty prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych oświadczenia o wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim są podstawą określenia wysokości opłaty za korzystanie z zezwoleń. Tylko w 2 przypadkach urzędy gmin podjęły działania mające na celu zweryfikowanie podanych w oświadczeniach danych.

- *Zarząd Miejski w Chojnie w kwietniu 2000 r. wystąpił do Urzędu Skarbowego w Gryfinie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli wiarygodności oświadczeń złożonych przez 19 podmiotów sprzedających napoje alkoholowe.*
- *Urząd Gminy i Miasta Grójec w przypadku wątpliwości co do danych zamieszczanych w oświadczeniach żądał przedstawienia do wglądu zestawień i dowodów sprzedaży.*

Z ustaleń kontroli niektórych urzędów wynika natomiast, że występowały okoliczności, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, uzasadniające podejmowanie weryfikacji składanych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

- *Na wniosek NIK Delegatury w Lublinie urzędy skarbowe przeprowadziły na terenie Miasta Lublina kontrole mające na celu ustalenie rzeczywistej wartości sprzedaży napojów alkoholowych w latach 1998-1999 przez 6 sprzedawców. W 2 przypadkach stwierdzono różnice pomiędzy wartościami podanymi w oświadczeniach, a wartościami ustalonymi w wyniku kontroli podatkowej, wynoszące ogółem 98.674 zł. Skorygowane wartości sprzedaży spowodowały wzrost należnych gminie opłat o 1.592 zł.*
- *Urząd Gminy Poświętne nie podjął czynności sprawdzających dotyczących oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, mimo iż jeden z podmiotów prowadzący handel alkoholem wykazał w roku 1997 sprzedaż o wartości 82.611 zł, a w roku 1998 – 40.100 zł.*
- *Urząd Gminy Tarnowo Podgórne nie sprawdzał, czy dane ujęte w oświadczeniach o wartości sprzedaży są prawdziwe, mimo że zamieszczane w tych oświadczeniach kwoty za rok 1999 w 16 przypadkach tylko nieznacznie były niższe od równowartości 10 tys. EURO lub 30 tys. EURO. Przekroczenie tych wartości powodowałoby wzrost opłat. Ponadto w 6 przypadkach wartości sprzedaży napojów alkoholowych za rok 1999 były niższe od podanych w oświadczeniach za rok 1998.*

3.2.7. W 5 gminach stwierdzono nieprawidłowości związane z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

- *Burmistrz Gminy i Miasta Kcynia wydał 74 zezwolenia (tj. 43,5% wydanych zezwoleń), oznaczając czas ich ważności na okres krótszy niż 4 lata w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub krótszy niż 2 lata przy sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży. Było to niezgodne z art. 18 ust. 5 ustawy.*
- *Zarząd Miasta Wejherowa w latach 1998-1999 wyrażał zgodę na sprzedaż piwa na jednodniowych imprezach okolicznościowych w formie postanowień, zamiast wydania zezwolenia jednorazowego, zgodnie z art. 18¹ ust. 1 ustawy w formie decyzji administracyjnych. Stwierdzono 7 przypadków takiego postępowania w roku 1998 oraz 3 w roku 1999.*
- *Burmistrz Gminy i Miasta Sława wydał z naruszeniem przepisów art. 14 ust. 3 i 4 ustawy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających ponad 18% alkoholu na terenie ośrodka wypoczynkowego w Lubiatowie, ośrodka wypoczynkowego w Sławie oraz ośrodka wypoczynkowo-szkoleniowego w Radzynie.*
- *Zarząd Miejski w Sulechowie, przygotowując projekt uchwały w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, nie zasięgnął opinii dowódcy garnizonu.*
- *Rada Miejska Środy Wielkopolskiej nie określiła w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Obowiązek w tym zakresie wynika z przepisu art. 12 ust. 2 ustawy.*

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych powinno być poprzedzone opinią zarządu gminy. Przypadki braku takich opinii stwierdzono w następujących urzędach gmin: Giby, Wyszki, Zbiczno, Kcynia, Rypin, Przodkowo, Wiślica, Kruszwica, Oborniki.

3.2.8 W toku kontroli stwierdzono incydentalne przypadki odmowy wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ogółem w kontrolowanych gminach liczba wniosków załatwionych odmownie w latach 1998-1999 nie przekroczyła odpowiednio 0,91% i 0,8% zezwoleń na te lata.

- *W Mieście Sopocie w latach 1998-1999 odnotowano 4 przypadki odmów wydania zezwoleń. Liczba obowiązujących w tym okresie zezwoleń wynosiła odpowiednio 153 i 178. Wnioskodawcy nie złożyli odwołań od otrzymanych decyzji. Natomiast w Gdańsku, w Pruszczu Gdańskim oraz w Pucku nie stwierdzono żadnego przypadku odmowy wydania zezwoleń.*
- *W Mrągowie i Pasymiu stwierdzono po 2 przypadki uzasadnionych odmów wydania zezwoleń.*

3.2.9. Zgodnie z przepisami art. 11¹ ustawy dochody z opłat są dodatkowymi środkami na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Ustalenia kontroli wykazały, że tylko nieliczne gminy wydatkowały więcej niż uzyskały z opłat.

- *W 1998 roku były to następujące gminy: Janów, Żnin, Gdańsk, Kutno, Chrzypsko Wielkie, Tarnowo Podgórne, Bodzanów. Wymienione gminy zrealizowały wydatki w kwocie większej o 258 tys. zł niż uzyskana z opłat.*
- *W 1999 roku następujące gminy wydały łącznie o 763 tys. zł. więcej niż pobrane opłaty: Kruszwica, Przodkowo, Gdańsk, Śrem, Rydzyna, Chojna.*

3.3. Wykorzystanie dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

3.3.1. Wydatki wszystkich kontrolowanych jednostek na realizację zadań, zakwalifikowanych przez gminy jako wydatki związane z profilaktyką przeciwalkoholową kształtowały się następująco: w 1998 roku 15.800 tys. zł, w 1999 roku 23.799 tys. zł. Uwzględniając kwoty: 258 tys. zł w roku 1998 i 763 tys. zł w 1999 r., które to środki 6 gmin w 1998 r. oraz również 6 gmin w 1999 r. wydatkowało ponad dochody z opłat, to ich wykorzystanie wyniosło odpowiednio 73,3% i 78,5%.

3.3.2. Wykorzystanie środków z opłat poniżej 50,1% odnotowano w 27 gminach w 1998 roku i w 25 gminach w 1999 roku. W dwóch przypadkach w 1998 r, gminy Rypin i Tuczępy nie wydatkowały żadnych kwot na profilaktykę przeciwalkoholową, mimo że uzyskały dochody z opłat odpowiednio 27.836 zł i 44.685 zł.

Stopień wykorzystania dochodów z opłat przez kontrolowane gminy w latach 1998-1999 kształtował się następująco:

Wykorzystanie od-do (%)	Liczba gmin	
	1998	1999
Poniżej 25	14	8
25,1 – 50	13	17
50,1 – 75	20	27
75,1 – 100	30	25
Powyżej 100	6	6
	83	83

Szczególnie niskie wykorzystanie środków z opłat odnotowano w następujących gminach:

Gmina	Kwota zrealizowanych wydatków	% wykorzystania opłat
<u>1998</u>		
Mragowo	4009	5,9
Miłomłyn	3054	5,2
Czerwin	2485	6,0
Gnojno	2739	6,5
Jastrzębia	3462	7,7
Narewka	8372	12,4
Wyszki	4900	15,0
Sorkwity	7415	15,0
<u>1999</u>		
Strzegowo	1000	1,2
Tuczępy	1020	2,6
Czerwin	1722	3,7
Gnojno	3456	9,7
Janów	4864	11,5
Rypin (gmina)	3512	11,7

Przyczyną niskiego wykorzystania środków z opłat za korzystanie z zezwoleń był przede wszystkim brak dobrze opracowanych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub zamieszczanie w nich zadań sformułowanych w sposób ogólnikowy. Również mała aktywność gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, spowodowana m.in. brakiem odpowiednich kwalifikacji członków tych komisji oraz przeznaczanie posiadanych środków z opłat na zadania nie związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi znacząco obniżały stopień wykorzystania tych środków. Przypadki niskiego wykorzystania środków spowodowane były również uzyskiwaniem dochodów z opłat w wielkościach przekraczających rzeczywiste potrzeby w zakresie profilaktyki w danej gminie. Dotyczyło to głównie miejscowości wczasowych, uzdrowskich, przygranicznych. Zwiększony w tych gminach popyt na napoje alkoholowe sprawiał, że w przeliczeniu na statystycznego mieszkańca dochody z opłat były większe niż w gminach, gdzie o wartości sprzedaży napojów alkoholowych decyduje zapotrzebowanie ludności miejscowej.

3.3.3. Wydatkowanie środków, mimo braku uchwalanego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, odnotowano w 16 gminach w 1998 r., w 10 gminach w 1999 r. i w 8 gminach w I kwartale 2000 r. Najwyższa Izba Kontroli ocenia takie działania jako nielegalne, niezgodne z przepisem art. 18² ustawy, według którego dochody z opłat mogą być wykorzystane jedynie na realizację zadań zawartych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto były to działania naruszające dyscyplinę finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych), ponieważ stanowiło to przekroczenie uprawnień do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Wykorzystanie przez te gminy środków pochodzących z opłat wynosiło: 1.997,1 tys. zł w 1998 r., 1.016,5 tys. zł w 1999 r. i 96,2 tys. zł w I kw. 2000 roku.

Na przykład w niektórych gminach wydatki bez uchwalonego programu wyniosły

<u>1998 rok</u>	w zł
Poznań	1.062.923
Sochaczew	144.367
Grójec	193.904
Puck	92.388

1999 r.	w zł.
Murowana Goślina	165.683
Przodkowo	144.885
Kozienice	140.638

3.3.4. Z analizy wydatków zaewidencjonowanych przez kontrolowane gminy jako wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi wynika, że część z nich nie była ujęta w gminnych programach. Były to działania nielegalne, niezgodne z przepisem art. 18² ustawy oraz stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Kwoty tych wydatków w badanych gminach wyniosły: w 1998 roku – 3.026,5 tys. zł, w 1999 roku – 1.880,4 tys. zł i 213,8 tys. zł w I kw. 2000 roku.

- *Zarząd Miasta Gdańska z opłat za korzystanie z zezwoleń sfinansował w 1998 r. m.in. zakup samochodu przystosowanego do przewożenia osób nietrzeźwych dla straży miejskiej 59.900 zł, zakup samochodu dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdańsku 95.000 zł.*
- *Urząd Miejski w Koszalinie w latach 1998-1999 przeznaczył kwotę 133.625 zł na dofinansowanie działalności izby wytrzeźwień oraz zakup wyposażenia biurowego.*
- *Zarząd Miasta Poznania w 1999 roku przeznaczył na zakup alkomatów dla policji kwotę 220.090 zł.*
- *Zarząd Miasta Wielunia w latach 1998-1999 na budowę hali sportowej wydatkował 200.000 zł tj. 38,8% dochodów uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń.*
- *Zarząd Miasta i Gminy w Wąchocku w latach 1998-1999 na zadania nie ujęte w programie wydatkował łącznie 34.908 zł w tym m.in. wynagrodzenie pełnomocnika – 10.886 zł, koncert muzyczny – 5.800 zł, kserokopiarka – 6.250 zł, wyposażenie oraz koszty utrzymania biura komisji i pełnomocnika – 8.731 zł.*
- *Zarząd Miasta Rypina w 1998 r. na remont i wyposażenie świetlicy terapeutycznej wydatkował 55.042 zł oraz zakupił filmy o tematyce narkotykowej za 8.685 zł.*
- *Zarząd Gminy Tarnowo Podgórne zakupił dla policji – radiowóz, sprzęt informatyczny, alkomat i radiotelefon za 38.123 zł. Zakupił ponadto samochód oraz sfinansował prace remontowe w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej za 43.345 zł.*
- *Zarząd Miasta Świebodzina w latach 1998-1999 kwotę 114.500 zł (tj. 21% ogółu środków uzyskanych z opłat) przeznaczył na zadania nie ujęte w programie. Ze środków tych*

sfinansowano m.in. wynagrodzenie pełnomocnika ds. uzależnień 46.600 zł, zakup pomp dyfuzyjnych dla ZOZ Świebodzin 12.000 zł.

- *Zarząd Miasta Lublina w 1999 r. sfinansował ze środków pochodzących z opłat zakup dwóch samochodów i alkomatu dla straży miejskiej za 105.498 zł.*
- *Zarząd Miasta Sulechowa w latach 1998-1999 ze środków pochodzących z opłat sfinansował m.in. wynagrodzenie pełnomocnika ds. uzależnień- 39.500 zł, modernizację oddziału dziecięcego i wewnętrznego szpitala w Sulechowie 30.000 zł, spłatę kredytu zaciągniętego na budowę oczyszczalni - 6.000 zł, koszty zorganizowania i funkcjonowania punktu konsultacyjno-informacyjnego oraz przeprowadzenie wywiadów środowiskowych - 20.000 zł. .*
- *Zarząd Gminy Wiślica poza programem wydatkował m.in. : dofinansowanie zakupu samochodu dla policji –14500 zł, zakup drzwi do Urzędu- 2.006 zł oraz zakup kserokopiarki - 5.932 zł.*
- *Zarząd Miasta i Gminy Żnin ze środków przeznaczonych na realizację programów profilaktyki przeciwalkoholowej w roku 1998 sfinansował m.in.: zorganizowanie placu zabaw -6.000 zł, budowę kortu tenisowego - 5.886 zł, koszty korzystania przez dzielnicowych z urządzeń przywoławczych - 1.769 zł.*
- *W Gminie Zbiczno środki z opłat były źródłem sfinansowania m.in.: w 1998 r. – wyposażenia sali komputerowej - 8.678 zł, zakupu krzeseł do sali narad Urzędu Gminy – 2.810 zł, zakupu telefonu dla policji – 2.000 zł; w 1999 r. robót drogowych, melioracyjnych, porządkowych – 6.576 zł.*
- *Gmina Wyszki w 1998 roku dofinansowała zakup alkotestu dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku kwotą 4.000 zł.*
- *Zarząd Gminy Janów w roku 1998 kwotę 6.000 zł przeznaczył na składki ubezpieczenia społecznego dla pracowników oświaty, a w 1999 r. za kwotę 1.460 zł zakupił żaluzje dla Gminnego Ośrodka Zdrowia.*

3.3.5. Ustalenia kontroli dostarczają również przykładów finansowania zadań zamieszczanych w gminnych programach, lecz nie mających charakteru działań związanych bezpośrednio z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.

- *Zarząd Miasta Gostynia w I kw. 2000 r. sfinansował prace interwencyjne wykonywane przez osoby uzależnione, wydatkując na ten cel 23.204 zł.*
- *Zarząd Miasta Zamościa wydatkował 37.033 zł na zakup komputerów dla szkolnej pracowni komputerowej oraz udzielił dotacji w wysokości 5.000 zł Stowarzyszeniu na Rzecz*

Osób z Upośledzeniem Umysłowym z przeznaczeniem na dofinansowanie przewozów dzieci niepełnosprawnych i opiekę lekarską nad nimi.

- *Zarząd Gminy Tarnowo Podgórne sfinansował koszty adaptacji kotłowni w szkole w Ceradzu Kościelnym – 58.871 zł. tj. za ok. 9% środków uzyskanych z opłat.*

3.3.6. Środki nie wykorzystane przez gminy objęte kontrolą pochodzące z opłat w latach 1998-1999 osiągnęły odpowiednio wysokość 5.486.540 zł i 6.137.244 zł. Stanowiło to 25,9% i 20,9% dochodów osiągniętych w tych latach.

- *Tylko w dwóch gminach: Kędzierzynie-Koźlu i Rydzynie, rady tych gmin przyjęły uchwały o umieszczeniu w wykazie wydatków nie wygasających środków nie wykorzystanych na zadania ujęte w gminnych programach:*

– *Kędzierzyn-Koźle, kwota 188.000 zł w roku 1998 i 175.000 zł w 1999 r., tj. 97,8% i 56,4% niewykorzystanych środków w tych latach. Zarząd Miasta nie zapewnił jednak wykorzystania wszystkich środków ujętych w wykazie wydatków nie wygasających, ponieważ nie wykorzystał ich w pełni na przeciwdziałanie alkoholizmowi. W latach 1998-1999 wykorzystanie środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na zadania zawarte w gminnych programach wyniosło odpowiednio 56,1% i 45,5%.*

– *Rydzyń – kwota 15.000 zł – całość nie wykorzystanych środków w 1999 roku.*

- *W 8 gminach tj. Przodkowo(1998r.), Ożarów(1999r.), Wieluń(1998r.), Kutno(1999r.), Zamość(1998r.), Chojna(1998r.), Koszalin (1999 r.), Grójec(1998-1999), kwoty nie wykorzystane w danym roku, na podstawie decyzji gminnych rad zwiększały wydatki lat następnych ponad planowane dochody z tytułu opłat. Przedstawiony tryb postępowania zapewniał dyspozycje art. 18² ustawy według którego dochody z opłat mogą być wykorzystywane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.*

Wysokość niewykorzystanych środków, które zostały przeznaczone na zmniejszenie deficytu budżetowego lub zwiększenie nadwyżki budżetowej w niektórych gminach wynosiła:

Gmina	1998		1999	
	Kwota (zł)	udział w dochodach z opłat %	kwota (zł)	Udział w dochodach z opłat %
1	2	3	4	5
Poznań	1.999.652	65,2	989.377	24,2
Kielce	247.071	30,3	467.891	40,9

Wejherowo	146.015	42,2	243.469	51,4
Tomaszów Maz.	122.344	37,0	163.105	33,3
Łódź	248.424	9,5	187.203	5,2
Lublin	33.618	2,1	333.687	13,9
Biała Podlaska	23.198	13,0	18.398	6,5
Głubczyce	141.040	71,1	154.446	51,9
Dziwnów	67.236	34,4	146.356	57,1
Koszalin	122.400	28,7	43.400	8,0
Sochaczew	21.703	13,1	123.799	49,6
Szydłowiec	70.085	53,6	113.945	65,7
Wiślica	15.921	68,5	45.554	56,7
Tuczępy	44.685	100,0	38.860	97,4
Gnojno	39.099	93,5	32.089	90,3

- *Rada Gminy Wolbórz środki nie wykorzystane w wysokości 147.783 zł (w latach 1998-1999) włączyła do nadwyżki budżetowej i następnie przeznaczyła na spłatę pożyczek i kredytów oraz dofinansowanie budowy kanalizacji.*
- *Rada Miasta Skierniewic środki nie wykorzystane na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych w wysokości 72.073 zł w 1998 roku i 56.625 zł w 1999 roku przeznaczyła na wydatki bieżące, w tym m.in. na spłatę kredytów.*
- *Zarząd Miasta Tomaszowa Mazowieckiego nie wykorzystane środki 122.344 zł w roku 1998 i 163.105 zł w roku 1999 przeznaczył, zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej, na wydatki bieżące. Służyły one m.in. na pokrycie wydatków Ośrodka Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych, realizacji programu „Bezpieczne Miasto”, wykonaniu oświetlenia ulic, spłacie kredytu.*
- *Zarząd Miasta Łowicza środki nie wykorzystane na realizację gminnych programów - 59.627 zł w 1998 r. i 66.072 zł w 1999 r. wydatkował na sfinansowanie bieżących zadań gminy.*
- *Rada Miasta Brzeg przeznaczyła nie wykorzystane środki w wysokości 153.973 zł na pokrycie deficytu budżetowego.*

3.3.7. Spośród 83 gmin w 37 (44,6%) część dochodów z opłat przekazywano różnym podmiotom, w tym również nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, na zadania w

zakresie profilaktyki. W 9 gminach nie kontrolowano wykorzystania udzielonych dotacji oraz tolerowano nierzetelne ich rozliczanie. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w następujących gminach: Wieluń, Łódź, Żnin, Gdańsk, Puławy, Kędzierzyn-Koźle, Poznań, Tarnowo Podgórne, Dziwnów.

- *Zarząd Miasta Poznania udzielił w 1999 roku Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka” dotacji w wysokości 101.000 zł, mimo, że Fundacja na etapie wnioskowania nie przedstawiła żadnego konkretnego projektu związanego z profilaktyką i zwalczaniem zjawiska alkoholizmu. Nie zakwestionował rozliczenia przyznanej dotacji w sytuacji, kiedy Fundacja przeznaczyła środki na wyposażenie Szkoły „Barki”, zakup tarcicy, przewóz baraków, wynagrodzenia pracowników Fundacji, zapłatę za zużytą energię elektryczną, wodę i usługi telekomunikacyjne.*
- *Komitetowi Ochrony Praw Dziecka Zarząd Miasta Poznania przyznał w 1999 r. dotację w wysokości 175.000 zł, którą rozdysponowano w następujący sposób: 148.080 zł na wynagrodzenia i szkolenia pracowników, 4.843 zł na opłaty za dostawę energii elektrycznej, 7.224 zł – koszty czynszu, 8.186 zł – opłaty telekomunikacyjne.*
- *W 1999 r. Fundacja Samotnej Matki w Poznaniu otrzymała 22.220 zł, z której to kwoty 10.140 zł przeznaczono na zakupy: wykładziny podłogowej, lodówki, krzeseł, sprzętu świetlicowego.*
- *Ponadto Zarząd Miasta Poznania udzielił w 1999 r. dotacji w wysokości 40.000 zł fundacji o nazwie Nomadyczny Uniwersytet Wyobraźni Ulic i Ogrodów z przeznaczeniem na dofinansowanie projektu pn. „Dziecko na progu Domu, na progu Świata”. Z wniosku o udzielenie dotacji oraz sprawozdania finansowego obejmującego zestawienie poniesionych wydatków wynika, że realizowany projekt nie miał związku z profilaktyką przeciwalkoholową.*
- *Zrealizowane wydatki z budżetu Miasta Puławy jako dotacje dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie profilaktyki przeciwalkoholowej wyniosły 20.200 zł w roku 1998, 52.000 zł w 1999 r. i 11.950 zł w I kw. 2000 r. Wydatkowanie tych środków nie było przedmiotem kontroli, pomimo uchwały Rady Miasta zobowiązującej Zarząd Miasta do ich przeprowadzania.*
- *W Kędzierzynie-Koźlu zgodnie z zaplanowanymi w programie wydatkami Zarząd Miasta udzielił dotacji w wysokości 163.556 zł w 1999 r. i 55.000 zł w I kw. 2000 r. Wykorzystanie tych środków nie było jednak przedmiotem kontroli Urzędu.*

3.3.8. Z ustaleń kontroli wynika, że w 6 gminach (Przodkowo, Poznań, Środa Wlkp. Bodzanów, Gąbin, Tarnowo Podgórne) wystąpiły przypadki nieprzestrzegania postanowień ustawy o zamówieniach publicznych. Te nielegalne działania były również naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Według przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasad, form lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- *Zarząd Gminy Tarnowo Podgórne, mimo że wartość zamówienia na wykonanie adaptacji kotłowni przekroczyła 3.000 EURO, zastosował tryb art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy. Natomiast przeprowadzenie prac remontowych pomieszczeń za 17.262 zł, udostępnianych Stowarzyszeniu „Jerozolima” nastąpiło z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.*
- *Zarząd Gminy Bodzanów zlecił w 1998 roku, bez wcześniejszego opracowania dokumentacji techniczno-kosztorysowej z pominięciem zasad i procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych, wykonanie robót budowlano-instalacyjnych o wartości 46.191 zł.*
- *Zarząd Miasta Środa Wielkopolska, zlecając prace remontowo-adaptacyjne, w celu uniknięcia stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą, podzielił zamówienie o wartości 15.840 zł na dwa odrębne.*
- *W roku 1999 Zarząd Miasta Poznania wydatkował m.in. 220.080 zł na zakup alkomatów dla policji. Zakup ten został zrealizowany niezgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych - w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3, tj. przy założeniu, że można dokonać tego zakupu tylko u jednego dostawcy. Tymczasem zakupów dokonano u 4 dostawców.*
- *Zarząd Gminy Gąbin wydatkował w 1998 roku na adaptację i remont budynku z przeznaczeniem na siedzibę gminnego ośrodka rozwiązywania problemów alkoholowych środki w wysokości 86.368 zł. bez zastosowania procedur przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych.*

3.4. Realizacja zadań wynikających z uchwalonych programów.

3.4.1. Zgodnie z art. 4¹ ustawy działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należą do zadań własnych gmin. Z obowiązku tego nie wywiązało się należycie większość gmin. Oprócz przypadków niskiego wykorzystywania środków

pochozących z opłat, nieuchwalania corocznie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, występowało również zjawisko niepełnej realizacji zaplanowanych zadań, mimo posiadania środków.

- Zarząd Gminy Wyszki nie zapewnił przeprowadzenia zaplanowanych szkoleń, nie utworzył punktu konsultacyjnego, nie zorganizował imprez promujących trzeźwość. Kwoty niewykorzystanych środków w latach 1998-1999 wyniosły odpowiednio 27,8 tys. zł i 26,0 tys. zł.
- Zarząd Gminy Mrągowo nie zrealizował m.in. następujących zadań: utworzenia punktu konsultacyjnego, szkolenia, wsparcia ruchów samopomocowych, prowadzenia programów terapeutycznych. Kwoty nie wykorzystanych środków wyniosły 64,5 tys. zł i 19,9 tys. zł.
- Zarząd Gminy Czerwin nie utworzył punktu konsultacyjnego, nie uruchomił telefonu zaufania, nie dofinansował żadnej organizacji działającej na rzecz przeciwdziałania alkoholizmowi. Kwoty nie wykorzystanych środków w latach 1998-1999 wyniosły odpowiednio 39,1 tys. zł i 45,1 tys. zł.
- Zarząd Miasta Kędzierzyna-Koźla nie zapewnił zrealizowania następujących zadań: szkolenia pracowników socjalnych, utworzenia świetlicy środowiskowo-socjo-terapeutycznej, powołania centrum pomocy rodzinie. Środki nie wykorzystane w latach 1998-1999 wyniosły 192,2 tys. zł i 310,2 tys. zł.
- W Gminie Sorkwity nie zorganizowano zaplanowanych warsztatów, treningów terapeutyczno-interpersonalnych dla osób uzależnionych, nie realizowano programów terapeutycznych dla członków rodzin, w których występuje alkoholizm. Środki nie wykorzystane w latach 1998-1999 wyniosły – 42,0 tys. zł i 59,6 tys. zł.
- Zarząd Gminy i Miasta Kcynia nie rozpoczął budowy ośrodka terapeutyczno-konsultacyjnego z poradnią odwykową, na co zaplanowano kwotę 44.900 zł. Środki nie wykorzystane w latach 1998-1999 wyniosły – 1,3 tys. zł i 49,7 tys. zł.
- W Gminie Tarczyn nie przeszkolono pracowników opieki społecznej, policji. Nie zostały również wdrożone zaplanowane programy profilaktyczne. Środki nie wykorzystane w latach 1998-1999 wyniosły – 49,6 tys. zł i 62,5 tys. zł.
- W Gminie Bodzanów nie zrealizowano następujących zadań: utworzenie Klubu abstynenta, utworzenie i prowadzenie grupy wsparcia dla żon alkoholików oraz ofiar przemocy w rodzinie. Środki nie wykorzystane w 1999 r. wyniosły 8,5 tys. zł.

- *Zarząd Gminy Tuczępy nie zorganizował świetlic terapeutycznych, klubów abstynenckich i kół ruchu trzeźwościowego. Nie przeprowadzano zaplanowanych programów terapeutycznych. Środki nie wykorzystane w latach 1998-1999 wyniosły – 44,7 tys. zł i 38,9 tys. zł.*

3.5. Działalność gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

3.5.1. Przepis art. 4¹ ustawy określa, że w skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Spośród 942 osób wchodzących w skład 83 gminnych komisji 231 (24,5%) nie posiadało takiego przeszkolenia.

- *Tylko w 28 (33,7%) gminach wszyscy członkowie komisji posiadali przygotowanie do wykonywania zadań w zakresie profilaktyki przeciwalkoholowej.*
- *W 4 gminach – Wyszki, Poświętne, Rypin-gmina i Wieczfnia Kościelna żaden z członków komisji nie legitymował się przeszkoleniem w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.*

3.5.2. Gminy w zróżnicowanym stopniu wykorzystywały możliwości określone przepisami art. 24, 25 ustawy w zakresie kierowania osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizują małoletnich albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego.

- *W okresie 1998-I kwartał 2000 roku 57 (69,7%) gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych sporządziło 6646 wniosków. Pozostałe 26 komisji w tym okresie nie opracowały ani jednego wniosku. Dotyczy to gmin: Wyszki, Poświętne, Janów, Zbiczno, Aleksandrów Kujawski, Gmina Rypin, Pruszcz Gdański, Gnojno, Koluszki, Mrągowo, Miłomłyn, Płońsk, Serkwity, Oborniki, Chrzypsko Wielkie, Wieczfnia Kościelna, Strzegowo, Magnuszew, Grójec, Sochaczew, Czerwin, Tarczyn, Bodzanów, Przytyk, Lubsko.*
- *Liczba wniosków kierowana przez komisje poszczególnych gmin była zróżnicowana: Opole – 4, Skierniewice – 63, Kędzierzyn-Koźle – 79, Biała Podlaska – 203, Gdańsk – 400, Kielce – 683, Poznań – 884, Łódź – 1902.*

3.5.3. Zgodnie z przepisem art. 26 ustawy sąd na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub prokuratora orzeka o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Kontrolowane gminy w okresie 1998 – I kwartał 2000 złożyły łącznie 5916 takich wniosków.

- *Spośród 83 gmin w 19 (22,9%) nie skierowano żadnego wniosku do sądu. Dotyczyło to gminnych komisji w : Poświętnem , Wyszkach, Janowie, Rypinie (gmina), Żninie, Pruszczu Gdańskim, Przodkowie, Koluszkach, Mrągowie, Gietrzwałdzie, Tarczynie, Lubsku, Świebodzinie, Miłomłynie, Sorkwicach, Wieczfnii Kościelnej, Strzegowie, Magnuszewie i Czerwinie.*
- *W gminach, których komisje sporządzały wnioski w sprawie orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu, liczba ich była zróżnicowana: Opole – 2, Grójec –30, Kędzierzyn-Koźle – 104, Wejherowo – 127, Kutno – 159, Koszalin- 230, Kielce – 755, Poznań –1004, Łódź – 1098.*

3.5.4. W 44 gminach (53%) członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych zamiast wynagrodzeń, co wynika z art. 4¹ ust. 5 ustawy, wypłacano diety i nie odprowadzano zaliczek podatku dochodowego.

- *Rada Miasta Sochaczewa przyjęła uchwałę przyznającą członkom komisji rozwiązywania problemów alkoholowych diety zamiast wynagrodzeń. W wyniku tego uregulowania nastąpiło uszczuplenie dochodów budżetu państwa o 1020 zł (w okresie 1998 - I kwartał 2000 r.) z tytułu nieodprowadzenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.*
- *Pobieranie diet przez członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w Gminie Przytyk spowodowało uszczuplenie dochodów budżetu państwa o kwotę 2024 zł (w okresie 1998 - I kwartał 2000 r.).*

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne i podpisanie protokołu kontroli

W toku kontroli w 74 przypadkach kontrolerzy zasięgal informacji na podstawie art. 29 ustawy o NIK, m.in. w ośrodkach pomocy społecznej oraz w jednostkach policji w sprawach udzielania pomocy osobom uzależnionym oraz interwencji podejmowanych w związku z nadużywaniem napojów alkoholowych.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

2. Postępowanie pokontrolne

2.1. Wystąpienia pokontrolne zawierające oceny, uwagi i wnioski zostały skierowane do wszystkich 83 skontrolowanych jednostek. Wystąpienia pokontrolne skierowano także do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kcyni.

W wystąpieniach przesłanych do burmistrzów, wójtów i prezydentów miast przedstawiono łącznie 448 wniosków. Dotyczyły one w szczególności:

- ujmowania w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań wynikających z diagnozy lokalnych zagrożeń związanych z nadużywaniem napojów alkoholowych oraz określania przewidywanych kosztów realizacji tych zadań,
- zapewnienia wydatkowania całości dochodów uzyskiwanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych,
- przestrzegania procedur obowiązujących przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- ustalenia szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż alkoholu,
- wydawania decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadkach niewniesienia do 31 stycznia danego roku opłaty za korzystanie z zezwoleń,

- zapewnienia terminowego składania, a następnie w uzasadnionych przypadkach weryfikowania danych podawanych w oświadczeniach o wartości sprzedaży napojów alkoholowych,
- przeszkolenia członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi,
- ustalania zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
- wyegzekwowania zaległych, należnych gminom opłat za korzystanie z zezwoleń,
- uchwalania gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego dotyczą,
- prowadzenia nadzoru wykorzystywania dotacji udzielanych innym podmiotom na wykonanie zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz rzetelnego ich rozliczania oraz wyegzekwowania zwrotu wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem dotacji udzielonych przez gminy,
- zapewnienia wydatkowania środków zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych,
- zapewnienia pełnej realizacji zadań w zakresie profilaktyki przeciwalkoholowej, ujmowanych w gminnych programach.

Z treści dotychczas otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że urzędy gmin wykorzystują przedstawione uwagi i realizują wnioski zawarte w wystąpieniach.

2.2. Zastrzeżenia do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach zostały zgłoszone przez kierowników 8 kontrolowanych jednostek a mianowicie:

- Prezydenta Miasta Kutna, wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag oraz wniosku dotyczących weryfikacji pisemnych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych. Zdaniem Prezydenta Miasta Kutna nie może on prowadzić weryfikacji tych oświadczeń w trybie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa ze względu na brak podstaw prawnych takiego działania.

Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliła w całości wniesione zastrzeżenia.

- Burmistrz Miasta i Gminy Pasym, złożył zastrzeżenia do trzech wniosków pokontrolnych: **[a]** w sprawie naliczania drugiego składnika opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie składanych oświadczeń dla danego punktu sprzedaży, nie zaś

dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, [b] zaniechania zaliczania do nadwyżki budżetowej środków pochodzących z tytułu opłat na sprzedaż napojów alkoholowych, nie wykorzystanych w danym roku i zamieszczanie ich w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, [c] weryfikowania pisemnych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

Komisja Odwoławcza NIK Delegatury w Olsztynie uwzględniła w całości zastrzeżenia dotyczące wniosków przedstawionych w pkt a i b (wniosek skierowano do zarządu gminy zamiast do rady), natomiast oddaliła w całości zastrzeżenie odnoszące się do weryfikowania pisemnych oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Olsztynie. (postanowienie Nr DP/WO-0023-219/2000/W)

- Prezydent Miasta Kędzierzyna-Koźła wniósł zastrzeżenia do oceny w sprawie nieprowadzenia kontroli wiarygodności oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz wniosku dotyczącego sprawdzania przez gminę tych oświadczeń.

Komisja Odwoławcza Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Opolu oddaliła zastrzeżenia z uwagi na ich bezzasadność. Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Uczkiewicz zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Opolu. (postanowienie Nr DP/WO-0023-232/2000/W z dnia 29 listopada 2000 r.)

- Wójt Gminy Magnuszew, złożył zastrzeżenie do wniosku dotyczącego zwiększenia planu wydatków o kwoty: 1010 zł nieprawidłowo wydatkowanej w 1999 r. oraz kwoty 76458 zł niewykorzystanych środków w latach 1998-1999, przy czym swoje zastrzeżenia ograniczył do kwoty 76.458 zł, która jako nadwyżka budżetowa przeznaczona została na inne cele niż realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Komisja Odwoławcza NIK Delegatury w Warszawie oddaliła w całości zgłoszone zastrzeżenie.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Warszawie (postanowienie Nr P/WO-0023-196/00/W z dnia 15 września 2000 r.).

- Burmistrz Miasta i Gminy Grójec wniósł zastrzeżenia do ocen i wniosków pokontrolnych dotyczących diet dla członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Komisja Odwoławcza NIK Delegatury w Warszawie:

- uwzględniła w całości zastrzeżenie dotyczące wniosku „naliczenie i odprowadzenie wraz z należnymi odsetkami na konto właściwego urzędu skarbowego zaległych płatności zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu otrzymywanych wynagrodzeń (diet) przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
- oddaliła w całości zastrzeżenia dotyczące oceny wynagrodzenia członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i związanym z tym nienaliczeniem i nieodprowadzaniem zaliczek miesięcznych na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wniosku dotyczącego sporządzenia projektu uchwały Rady Miejskiej w Grójcu w sprawie zasad wynagradzania członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Zbigniew Wesołowski w dniu 3 sierpnia 2000 r. zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Warszawie (postanowienie Nr DP/WO-0023-169/2000/W).

- Burmistrz Miasta i Gminy Gąbin wniósł zastrzeżenia do wniosków dotyczących:
 - zwrotu kwoty 65.018 zł na wydzielone subkonto środków przeznaczonych na realizację zadań związanych z profilaktyką alkoholową, a wykorzystanych na pokrycie niedoboru budżetowego gminy oraz
 - wyeliminowania naruszania postanowień art. 13 ustawy o zamówieniach publicznych.
 Zgłoszone zastrzeżenia zostały przez Komisję Odwoławczą NIK Delegatury w Warszawie w całości oddalone.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej NIK Delegatury w Warszawie (postanowienie Nr DP/WO-0023-165/2000/W z dnia 1 sierpnia 2000 r.).

- Wójt Gminy Przytyk złożył zastrzeżenie do wniosku dotyczącego przeniesienia środków budżetowych przekazanych w latach 1998-1999 na zwiększenie nadwyżki budżetowej gminy w kwocie 69.582 zł na oddzielne subkonto celem przeznaczenia ich wyłącznie na wydatki związane z realizacją gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.
- Zgłoszone zastrzeżenie zostało przez Komisję Odwoławczą NIK Delegatury w Warszawie oddalone w całości.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Warszawie (postanowienie Nr DP/WO-0023-208/2000/W z dnia 21 września 2000 r.).

- Prezydent Miasta Lublina wniósł zastrzeżenia do uwag, ocen i wniosków dotyczących:
 - legalności wydatków, w szczególności zakupu samochodów i alkometru dla straży miejskiej,
 - kosztów funkcjonowania komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
 - opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
 - zastosowania przepisów ordynacji podatkowej do opłat za korzystanie z zezwoleń,
 - pobierania opłaty skarbowej,
 - wykonania uchwały budżetowej w zakresie wydatków na przeprowadzanie kontroli punktów sprzedaży,
 - kontroli przestrzegania ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Komisja Rozstrzygająca oddaliła w całości zastrzeżenia z dnia 1 sierpnia 2000 r., zgłoszone przez Prezydenta Miasta Lublina (Uchwała Nr 4/2001 z dnia 16 stycznia 2001r.)

2.3 Na podstawie ustaleń kontroli dotychczas skierowano sześć zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz przygotowano dwa wnioski o ukaranie w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

- Delegatura NIK w Szczecinie zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych o przekroczeniu w Gminie Dziwnów upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Polegało ono na wydatkowaniu środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na zadania nie ujęte w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Dotyczyło to m.in następujących wydatków: zakup łodzi dla uczniowskiego klubu żeglarskiego - 13.200 zł, dofinansowanie remontu pracowni komputerowej w szkole podstawowej - 10.000 zł, zakup sprzętu komputerowego dla urzędu gminy i szkół - 15.373 zł, wypłata nagród dla pracowników ośrodka pomocy społecznej - 3.000 zł.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych odmówił wniesienia wniosku o ukaranie uznając, że wymienione wydatki zostały przeznaczone na „zadania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi” oraz „w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi”

mieści się tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokojenie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu”. Zdaniem rzecznika wymienione wydatki stanowiły realizację m. innymi następujących zadań gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych: „Szkoła miejsce otwarte”, „Profilaktyka poprzez sport”, „Profilaktyka przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie”, „Profilaktyka w środowisku dzieci i młodzieży”.

- NIK Delegatura w Białymstoku skierowała do przewodniczącego komisji orzekającej wniosek o ukaranie wójta i skarbnika Gminy Narewka w związku z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na zakupie sprzętu nagłaśniającego do świetlic samorządowych - 8.254 zł. Zakup ten nie był przewidziany w gminnym programie i rozwiązywania problemów alkoholowych. Postępowanie jest w toku.

- NIK Delegatura w Lublinie zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych, o popełnieniu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny budżetowej, polegającego na ustaleniu należności gminy w wysokości niższej niż wynikało to z prawidłowego obliczenia. Spowodowało to zaniżenie dochodów Miasta Zamość z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na kwotę 5.864 zł. Postępowanie jest w toku.

- NIK Delegatura w Opolu zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych o stwierdzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy w Głubczycach, polegającym na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 141.040 zł w roku 1998 i 154.446 zł w 1999 roku.

Dopuszczenie przez prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźła do wydatkowania w 1998 r. środków w wysokości 28.840 zł, pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania nieuwjęte w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów, było podstawą wniosku o ukaranie, skierowanego do przewodniczącego komisji orzekającej.

Ponadto Delegatura w Opolu zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych o przeznaczeniu w gminie Kędzierzyn-Koźle środków niewykorzystanych na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

(139.439 zł w 1998 r. i 208.950 zł w 1999 r.) na inne zadania niezwiązane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyczerpywało dyspozycję art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Postępowanie jest w toku.

- NIK Delegatura w Poznaniu zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych o wydatkowaniu w 1999 roku przez burmistrza Miasta i Gminy w Murowanej Goślinie kwoty 132.079 zł , pochodzącej z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, bez uchwalonego gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ponadto skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Gminie Tarnowo Podgórne, polegające na zakupie w 1999 roku robót budowlanych na kwotę 17.262 zł bez zastosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Postępowanie jest w toku.

3. Efekty finansowe kontroli

Na efekty finansowe kontroli składają się:

- Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 9.580.528,65 zł. Dotyczą one środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydatkowane na: zadania nie ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na zadania nie związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i wydatkowane z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
- Uszczuplenia w dochodach wyniosły 735.939,22 zł w tym: uszczuplenia budżetu państwa – 16.077,40 zł, uszczuplenia budżetów samorządowych – 714.108,62 zł.

Uszczuplenia budżetu państwa to wynik wypłacania przez część gmin członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych diet zamiast wynagrodzeń, od których należało naliczyć podatek dochodowy.

Uszczuplenia budżetów samorządowych dotyczą m. in. kwot należnych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie wpłynęły do gmin.

- Kwoty wobec których podjęto działania w celu ich odzyskania wyniosły 1.463.771,62 zł, w tym dotyczące budżetu państwa 4.469,80 zł oraz budżetów samorządowych 1.459.301,82 zł.
- Kwoty odzyskane, wg stanu na dzień 6marca 2000 r. wyniosły 348.263,92 zł, w tym do budżetu państwa 1.619,70 zł i do budżetów samorządowych 346.644,20 zł.
- Inne nieprawidłowości finansowe ustalone w toku kontroli wyniosły 1.064.162,00 zł.

Akceptuję:

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Poznaniu

Joanna Alicja Pelc

Zatwierdzam:

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **21** marca 2001 r.

Załącznik nr 1**Wykaz skontrolowanych jednostek*****Woj. Wielkopolskie***

- 1 *Urząd Miasta Poznania*
- 2 Urząd Miasta i Gminy w Gostyniu
- 3 Urząd Miasta i Gminy w Murowanej Goślinie
- 4 Urząd Miasta i Gminy w Obornikach
- 5 Urząd Miejski w Śremie
- 6 Urząd Miasta i Gminy Rydzyna
- 7 Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach
- 8 Urząd Gminy Chrzypsko Wielkie
- 9 Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej
- 10 Urząd Gminy Kleszczewo
- 11 Urząd Gminy Tarnowo Podgórne

Woj. Podlaskie

- 12 Urząd Gminy Narewka
- 13 Urząd Gminy Giby
- 14 Urząd Gminy Wyszki
- 15 Urząd Gminy Poświętne
- 16 Urząd Gminy Janów
- 17 Urząd Gminy Płaska

Woj. Kujawsko-Pomorskie

- 18 Urząd Miejski w Kruszwicy
- 19 Urząd Gminy Zbiczno
- 20 Urząd Miasta w Rypinie
- 21 Urząd Miasta i Gminy w Kcyni
- 22 Urząd Gminy w Aleksandrowie Kujawskim

23 Urząd Gminy w Rypinie

24 Urząd Miejski w Żninie

Woj. Pomorskie

25 Urząd Gminy Puck

26 Urząd Gminy Pruszcz Gdański

27 Urząd Miasta Sopotu

28 Urząd Gminy w Przodkowie

29 Urząd Miasta Wejherowo

30 Urząd Miejski w Gdańsku

Woj. Świętokrzyskie

31 Urząd Miasta Kielce

32 Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie

33 Urząd Miasta i Gminy w Wąchocku

34 Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie

35 Urząd Gminy w Tuczępach

36 Urząd Gminy w Wiślicy

37 Urząd Gminy w Gnojnie

Woj. Łódzkie

38 Urząd Miejski w Skierniewicach

39 Urząd Miasta Tomaszowa Mazowieckiego

40 Urząd Miejski w Łowiczu

41 Urząd Miasta Łodzi

42 Urząd Miejski w Wieluniu

43 Urząd Gminy w Wolborzu

44 Urząd Miejski w Koluszkach

45 Urząd Miejski w Kutnie

Woj. Lubelskie

46 Urząd Miejski w Lublinie

47 Urząd Miasta w Zamościu

48 Urząd Miasta Biała Podlaska

49 Urząd Miasta w Puławach

Woj. Warmińsko - Mazurskie

50 Urząd Gminy w Mrągowie

51 Urząd Gminy W Gietrzwałdzie

52 Urząd Miasta i Gminy w Miłomłynie

53 Urząd Gminy w Płośnicy

54 Urząd Gminy w Sorkwicach

55 Urząd Miasta i Gminy w Pasymiu

Woj. Opolskie

56 Urząd Miasta Opola

57 Urząd Miasta Kędzierzyna - Koźla

58 Urząd Miasta i Gminy w Głubczycach

59 Urząd Miasta Brzeg

Woj. Zachodniopomorskie

60 Urząd Miejski w Chojnie

61 Urząd Gminy w Dziwnowie

62 Urząd Miasta w Wolinie

63 Urząd Miasta w Koszalinie

Woj. Mazowieckie

64 Urząd Gminy w Wieczfnii Kościelnej

65 Urząd Gminy w Strzegowie

66 Urząd Gminy w Magnuszewie

67 Urząd Gminy i Miasta w Grójcu

68 Urząd Miasta i Gminy w Kozienicach

69 Urząd Miasta w Sochaczewie

70 Urząd Gminy w Czerwinie

71 Urząd Gminy w Tarczynie

72 Urząd Gminy w Jastrzębi

- 73 Urząd Gminy Stara Biała
- 74 Urząd Gminy Bodzanów
- 75 Urząd Miasta i Gminy w Gąbinie
- 76 Urząd Miejski w Raciążu
- 77 Urząd Gminy w Przytyku

Woj. Lubuskie

- 78 Urząd Miejski w Szydłowcu
- 79 Urząd Gminy i Miasta w Sławie
- 80 Urząd Miasta w Lubsku
- 81 Urząd Miejski w Świebodzinie
- 82 *Urząd Gminy i Miasta w Szprotawie*
- 83 Urząd Miejski w Sulechowie

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230; zmiany: z 1987 r. Dz. U. Nr 33, poz. 180, z 1989 r. Dz. U. Nr 35, poz. 192, z 1984 r. Dz. U. Nr 34, poz. 184, z 1990 r. Dz. U. Nr 34, poz. 198, Nr 73, poz. 431, z 1991 r. Dz. U. Nr 91, Nr 73, poz. 321, Nr 94, poz. 419, z 1993 r. Dz. U. Nr 40, poz. 184, z 1996 r. Dz. U. Nr 127, poz. 593, z 1997 r. Dz. U. Nr 113, poz. 732, Nr 121, poz. 770, Nr 88, poz. 554, z 1998 r. Dz. U. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. D. U. Nr 12 poz.136).
2. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014; zmiany: z 1999 r. Dz. U. Nr 49, poz.485, Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 778, Nr 110, poz.1255, z 2000 r. Dz. U. Nr 6, poz. 69,D. U. Nr 48, poz.550, D. U. 95, poz. 1041, D. U. Nr 119,poz. 1251, D.U. Nr 122, poz. 1315).
3. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169; ostatnia zm.: Dz. U. z 1999 r. Dz. Nr 78, poz. 880).
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia urzędowej ceny detalicznej spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności jednego litra (Dz. U. Nr 166, poz. 1213).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lipca 1998 r. w sprawie ustalenia urzędowej ceny detalicznej spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności jednego litra (Dz. U. Nr 82, poz. 531).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2000 r. w sprawie ustalenia urzędowej ceny detalicznej spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności jednego litra (Dz. U. Nr 13, poz. 171).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzenia sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 164, poz. 1175).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 38, poz. 365; zm.: Nr 79, poz. 896).
9. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. 150, poz.983; zm.: Nr 162, poz. 1119).

10. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (j. t. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; ostatnie zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1016); utrata mocy: uchylene z dniem 1 stycznia 1999 r.
11. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773; zm.: Dz. U. z 1999 r. Nr 45, poz. 437).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74; ostatnia zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 29, ostatnia zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ostatnia zm. Dz. U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 162, poz. 1124, zm. Dz. U. z 1998 r. Nr 75, poz. 487).