

Gdańsk, dnia 30 grudnia 2008 r.



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W GDAŃSKU**

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel. (058) 301-82-11 fax (058) 301-13-14
NIP 583-25-68-765 Regon 000000081

P/08/151
LGD-41021-03-08

Pan
Maciej Kobyliński
Prezydent Miasta Słupska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[tekst ujednolicony, sporządzony na podstawie Uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 30 stycznia 2009 r.]

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Słupsku (dalej: „Urząd”), której przedmiotem było pobieranie oraz wykorzystanie przez Miasto Słupsk (dalej: „Miasto”) opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 grudnia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie:

- realizację przez Miasto zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych i pobierania opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- wykorzystanie środków finansowych pochodzących z ww. opłat.

Powyzsza ocena wynika z opisanych niżej ustaleń.

1. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie obowiązywały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, wymagane art. 12 ust. 2 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*¹. Wcześniej ustalone zasady (uchwała Rady Miejskiej w Słupsku Nr 482/93 z 23 czerwca 1993 r.) zostały uchylone już w 1995 r. gdyż, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta, budziły wątpliwości. Ponadto obowiązujące uregulowania w zakresie obowiązku wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów (powyżej 4,5% alkoholu) do spożycia poza miejscem sprzedaży, poza sklepami branżowymi z napojami alkoholowymi, również innym sklepom, ale posiadającym wydzielone stoiska o powierzchni nie mniejszej niż 5 m² z wydzieloną ladą, wykaczały poza granicę upoważnienia wynikającą z ww. przepisu prawnego.

Stwierdzono także, iż podjęta przez Radę Miejską w Słupsku w dniu 1 października 2001 r. uchwała w sprawie zmiany uchwały z dnia 23 czerwca 1993 r. nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, pomimo wymogu wynikającego z art. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*². W związku z powyższym ww. uchwała nie weszła w życie ponieważ, zgodnie z art. 4 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, akty prawa miejscowego wchodzi w życie po ich ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

2. Nie przestrzegano niektórych przepisów *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* oraz *kpa*³ związanych z załatwianiem spraw o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyniku badania 20 spraw zakończonych wydaniem w 2007 r. ogółem 49 ww. zezwoleń (w tym dwie dotyczyły zezwoleń jednorazowych) stwierdzono, że:
 - rozpatrzono niekompletne wnioski przedsiębiorców o wydanie zezwoleń, bez wezwania ich do usunięcia braków, co było niezgodne z art. 64 § 2 *kpa*; braki te polegały na: niezawarcie we wnioskach elementów, o których mowa w art. 18 ust. 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, tj.: numeru w ewidencji działalności gospodarczej (6 spraw), określenia przedmiotu działalności gospodarczej (2 sprawy), adresu punktu składowania napojów alkoholowych (wszystkie sprawy) oraz niedołączeniu do wniosku o wydanie ww. zezwoleń dokumentów określonych w art. 18 ust. 6 pkt 4 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, tj. decyzji właściwego państwowego inspektora

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.).

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.).

sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o których mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 *ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*⁴ (1 sprawa),

- 1 postępowanie, w sprawie niewymagającej postępowania wyjaśniającego, zakończono po upływie miesiąca od dnia jego wszczęcia, tj. niezgodnie z art. 35 § 3 *kpa*,
- nie powołano w podstawach prawnych wszystkich zezwoleń art. 104 § 1 *kpa* stanowiącego, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości były: dyrektor Wydziału Inwestycji, Handlu i Usług w Urzędzie oraz kierownik Referatu Handlu w ww. Wydziale.

Ponadto stwierdzono, że w 19 z badanych spraw, bezpodstawnie wprowadzono w zezwoleniach ograniczenie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych poprzez określenie godzin, w których mogą być prowadzone.

Niemniej jednak zauważa się, iż:

- wszystkie badane zezwolenia wydano po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, zgodnie z art. 18 ust. 3a *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*,
- lokalizacja punktów sprzedaży nie naruszała przepisów art. 14 ust. 1-4 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* oraz postanowień właściwych uchwał Rady Miejskiej w Słupsku,
- przedsiębiorcy, którym wydano w 2007 r. jednorazowe zezwolenia posiadali zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z art. 18¹ ust. 1 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

3. Opłaty za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pobierano w nieprawidłowej wysokości.

Stwierdzono, że w 3 sprawach pobrano opłaty w kwocie niższej od należnej (łącznie o 23,77 zł), natomiast w 4 przypadkach pobrana opłata została zawyżona ogółem o 197,33 zł. Według wyjaśnień kierownika Referatu Handlu w Wydziale Inwestycji, Handlu i Usług w Urzędzie powyższe nieprawidłowości wynikały m.in. z błędów rachunkowych oraz z przyjęcia niewłaściwego sposobu obliczania opłat.

Opłaty za wydanie zezwoleń wniesione zostały natomiast przed ich wydaniem, co było zgodne z art. 11¹ ust. 2 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

4. W latach 2006-2007 nie przestrzegano zasad dotyczących wydawania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

⁴ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.).

Pomimo wygaśnięcia na mocy art. 18 ust. 12 pkt 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* 295 zezwoleń w 2006 r. i 289 zezwoleń w 2007 r. nie wydano decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń – odpowiednio w ww. latach: 178 (60,3%) i 185 (64,0%), co było niezgodne z art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 *kpa*. Przedsiębiorcy prowadzili sprzedaż napojów alkoholowych bezprawnie, a wartość sprzedaży tych napojów w 2007 r. przez przedsiębiorców, którym zezwolenia wygasły w 2006 r., wyniosła ogółem 4.068.511,90 zł (łączna kwota opłat dokonanych po wygaśnięciu zezwoleń wyniosła 288.766,96 zł). Ogółem 54 przedsiębiorców, którym w latach 2006-2007 wygasły zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych prowadziło do dnia 17.11.2008 r. nielegalną sprzedaż napojów alkoholowych, a zezwolenia które wygasły nie zostały przez nich zwrócone do Urzędu, zgodnie z wymogiem określonym w § 10 uchwały nr 482/93 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 23 czerwca 1993 r.

Od 2008 r. prawidłowo wydawano decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń.

Ponadto ustalono, że w latach 2006-2007 dyrektor Wydziału Inwestycji, Handlu i Usług w Urzędzie umorzyła 5 przedsiębiorcom prowadzone postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w związku z niewniesieniem przez nich w terminie należnej opłaty lub niezłożeniem oświadczenia o wartości sprzedaży. Działanie to było niezgodne z art. 18 ust. 12 pkt 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

5. W latach 2006-2008 (I półrocze) w Mieście przeprowadzono ogółem 121 kontroli przedsiębiorców w zakresie zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 12 kontroli – przez członków Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i 99 kontroli – przez pracowników Wydziału Inwestycji, Handlu i Usług w Urzędzie. Niektóre kontrole zostały przeprowadzone z naruszeniem obowiązującego prawa. Stwierdzono, że:
 - dwóch pracowników Urzędu przeprowadziło 5 kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych (w 2006 r. i 2008 r.) niezgodnie z obowiązującymi zasadami, tj. bez wydanych upoważnień do przeprowadzenia kontroli, co było niezgodne z art. 79 ust. 1 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*⁵,
 - dwóch innych pracowników Urzędu przeprowadzających kontrole legitymowało się upoważnieniami do przeprowadzenia kontroli, które nie zawierały: nazwy firmy przedsiębiorcy objętego kontrolą, daty rozpoczęcia i przewidywanego zakończenia

⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

kontroli, tj. elementów wymaganych przepisami art. 79 ust. 4 pkt 5 i 7 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*,

- jeden z pracowników, pomimo posiadania upoważnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie terminowości i wysokości dokonywanych przez przedsiębiorców opłat objętych posiadaniem zezwoleniem, przeprowadzał kontrolę polegającą na sprawdzeniu w punktach sprzedaży wydzielenia stoiska monopolowego oraz umieszczenia stosownych informacji, tj. w zakresie przedmiotowym innym od określonego w upoważnieniu, czym naruszono przepis art. 79 ust. 4 pkt 6 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.
6. W okresie objętym kontrolą przestrzegano obowiązujących w Mieście limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza i w miejscu ich sprzedaży. Limity te zostały ustalone przez Radę Miejską w Słupsku, zgodnie z wymogiem art. 12 ust. 1 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.
7. Rada Miejska w Słupsku wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii w postaci corocznie ustalanego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień i Przemocy w Rodzinie (dalej: „Programy”). Działania w nich przewidziane były zgodne z zadaniami określonymi – odpowiednio – w art. 4¹ ust. 1 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* i w art. 10 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*⁶. Niemniej jednak w Programach na kolejne lata nie wskazano jednostek realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii, czym naruszono przepis art. 10 ust. 4 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*.
8. Miasto nie w pełni wywiązywało się w latach 2007-2008 z wynikającego z art. 18² *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, obowiązku przeznaczania dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii. W 2007 r. z ww. opłat sfinansowano wydatki w łącznej wysokości 581.206 zł na realizację zadań nie ujętych w Programie na 2007 r. (powyższe zostało potwierdzone również sprawozdaniem z realizacji Programu na 2007 r.). Wydatki te dotyczyły

⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.).

finansowania działalności: Izby Wytrzeźwień w Słupsku (439.811 zł), Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Słupsku - Świetlicy Środowiskowej (141.395 zł).

Ponadto z zaplanowanych na 2008 r. dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 1.700.000 zł, na realizację Programu przewidziano wydatki w kwocie ogółem 1.117.840 zł.

9. Miasto nieprawidłowo realizowało wydatki na zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i zwalczaniem narkomanii. Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie wydatki poniesione na ten cel przez Urząd w 2007 r. Stwierdzono, że:

- z naruszeniem art. 5 ust. 4 *ustawy o pożytku*⁷ dofinansowano organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych na podstawie umów dotyczących zakupu usług. W 2007 r. przekazano organizacjom pozarządowym na podstawie takich umów kwotę 104.960 zł, mimo iż zgodnie z ww. przepisem na dofinansowanie realizacji wspieranych zadań należało udzielić dotacji. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w ramach I otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu Programu część środków dla stowarzyszeń wyłonionych w drodze konkursu została przekazana w formie zakupu usług, aktualnie wszystkie środki przekazywane są w formie dotacji,
- Urząd przekazał w 2007 r. Słupskiemu Szkolnemu Związkowi Sportowemu na podstawie 2 umów kwotę 49.500 zł (na dofinansowanie organizacji wypoczynku letniego i zimowego dzieci i młodzieży w szkołach), nie stosując przepisów art. 11 *ustawy o pożytku*. Wprawdzie *ustawa o pożytku* dopuszcza inne tryby powierzenia realizacji zadania niż otwarty konkurs ofert (art. 11 ust. 3 i 4), ale tylko w sytuacji kiedy zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach. Przywołany w umowach przepis art. 4 pkt 8 *ustawy PZP*⁸ dotyczy wyłączeń w stosowaniu tej ustawy, podczas gdy art. 11 ust. 4 *ustawy o pożytku* umożliwia realizację zadań tylko na zasadach i w trybie określonych w *ustawie PZP*,
- w 2007 r. Urząd poniósł wydatki na zadania, które były realizowane niezgodnie ze złożonymi ofertami. Dotyczyły one:
 - a) zakupu przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku (dalej: „MOPR”) materiałów budowlanych w celu dostosowania pomieszczeń na działalność Centrum Aktywności Dzieci i Młodzieży; dotację w łącznej kwocie 15.522 zł

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

wykorzystano na zakup materiałów budowlanych (6.143 zł) i materiałów elektrycznych (9.379 zł), mimo iż kosztorys załączony do oferty MOPR dotyczył remontu posadzek i nie przewidywał zużycia materiałów elektrycznych; z oferty MOPR wynikało, że działalnością ww. Centrum będzie praca socjalna i opieka pozaszkolna nad dziećmi z rodzin ubogich oraz mających trudności w wypełnianiu zadań opiekuńczo-wychowawczych,

- b) opłacenia posiłków 12 dzieci podczas 4-dniowego pobytu w Zakopanem (1.070 zł) oraz zakupów w grudniu słodyczy i napojów (1.006 zł) z łącznej kwoty 4.000 zł, przekazanej świetlicom środowiskowym na dofinansowanie dożywiania dzieci uczestniczących w zajęciach; według ofert MOPR, dożywianiem miało być objętych ok. 40 dzieci przez 300 dni w roku z dwóch świetlic i ok. 20 dzieci przez 249 dni z jednej świetlicy.

10. Niezgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków*⁹ sklasyfikowano w 2007 r. wydatki budżetowe:

- w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” w kwocie 58.700 zł na zadania w zakresie zwalczania narkomanii, które należało wykazać w rozdziale 85153 „Zwalczanie narkomanii”,
- w § 4300 w kwocie 630 zł za szkolenie Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zamiast w § 4700,
- w § 2820 w wysokości 7.800 zł na dotację dla Caritas Parafii pw. N.M.P., zamiast w § 2830.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości, wg wyjaśnień Skarbnika Miasta, było przekonanie, że wydatki na zadania związane ze zwalczaniem narkomanii oraz dotacje dla Caritas są klasyfikowane prawidłowo, natomiast wydatek dotyczący szkolenia został omyłkowo ujęty w § 4300.

11. Dotacje celowe na dofinansowanie w 2007 r. zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym (315.720 zł) poniesione zostały zgodnie z postanowieniami Programu.

Stwierdzono jednak, że pomimo iż w umowach o przyznaniu dotacji postanowiono o sprawowaniu przez zleceniodawcę kontroli prawidłowości wykonywania zadania przez zleceniobiorcę, pracownicy Urzędu nie przeprowadzili żadnych kontroli w zakresie sposobu wykorzystania dotacji i prawidłowości realizacji zadań dofinansowanych tymi

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

dotacjami. Natomiast jako nierzetelne ocenia się nieudokumentowanie w Urzędzie (brak jakichkolwiek adnotacji) przeprowadzenia analizy przedkładanych przez organizacje pozarządowe sprawozdań z wykonania zadań.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.
2. Przekazywanie Wojewodzie Pomorskiemu wszystkich uchwał Rady Miejskiej w Słupsku stanowiących prawo miejscowe, w celu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.
3. Rozpatrywanie kompletnych wniosków przedsiębiorców o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Powoływanie w podstawach prawnych wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych art. 104 § 1 *kpa*.
5. Pobieranie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w prawidłowo obliczonej wysokości.
6. Przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez osoby posiadające prawidłowo wystawione upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz w zakresie wynikającym z upoważnień.
7. Ujmowanie w projektach gminnych programów dotyczących zwalczania narkomanii jednostek organizacyjnych realizujących zadania w tym zakresie.
8. Przeznaczanie wszystkich zrealizowanych dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii.
9. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do

Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Do wiadomości:

Delegatura NIK w Poznaniu