



**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

Gdańsk, dnia 27 listopada 2008 r.

P/08/151
LGD-41021-05-08

Pan
Andrzej Żmuda Trzebiatowski
Wójt Gminy Przechlewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy w Przechlewie (dalej: „Urząd”), której przedmiotem było pobieranie oraz wykorzystanie przez Gminę Przechlewo (dalej: „Gmina”) 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 13 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

- negatywnie realizację przez Gminę zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych i pobierania opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- pozytywnie realizację obowiązku ustalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii, a także wykorzystanie na ich realizację środków finansowych pochodzących z ww. opłat, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższa ocena wynika z opisanych niżej ustaleń.

1. Uchwałą Rady Gminy Przechlewo Nr 46/VI/2003 r. z dnia 10 marca 2003 r. ustalono zasady usytuowania miejsc oraz warunki sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy. Wojewoda Pomorski stwierdził, że postanowienia ww. uchwały wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 12 ust. 2 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*¹, w zakresie określonych w niej warunków sprzedaży napojów alkoholowych, skutkiem czego Rada Gminy Przechlewo podjęła następną uchwałę w tej sprawie (Nr 56/VII/2003 z dnia 28 kwietnia 2003 r.). Uchwała ta jednak nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, pomimo wymogu wynikającego z art. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*². Nie przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu wniosku o ogłoszenie ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego ponieważ, jak Pan wyjaśnił, kierowano się zastrzeżeniami Wojewody do uchwały podjętej w podobnej sprawie, z których wynikało, iż nie wymaga ona publikacji. Uchwała z dnia 28 kwietnia 2003 r. nie weszła w życie ponieważ, zgodnie z art. 4 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, akty prawa miejscowego wchodzą w życie po ich ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. W trakcie kontroli uchwała ta została przesłana do Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Pomorskiego.
2. Nie przestrzegano niektórych przepisów *kodeksu postępowania administracyjnego*³ (dalej: „*kpa*”) związanych z załatwianiem spraw o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyniku badania 12 spraw zakończonych wydaniem w 2007 r. ww. zezwoleń ustalono, że 2 postępowania w sprawach, które nie były szczególnie skomplikowane, zakończono po upływie miesiąca od dnia ich wszczęcia, tj. niezgodnie z art. 35 § 3 *kpa*. Stwierdzono także uchybienie, które polegało na nie powołaniu w podstawach prawnych zezwoleń art. 104 § 1 *kpa* stanowiącego, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji.

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*,

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.).

- lokalizacja punktów sprzedaży nie naruszała przepisów art. 14 ust. 1-4 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* oraz postanowień uchwały Rady Gminy Przechlewo z dnia 10 marca 2003 r.,
 - do wniosków o wydanie zezwoleń dołączono dokumenty określone w art. 18 ust. 6 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.
3. Opłaty za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pobierano w nieprawidłowej wysokości. W 12 sprawach objętych badaniem stwierdzono, że:
- od 2 przedsiębiorców rozpoczynających działalność nie pobrano jednorazowo opłat, lecz podzielono je na 2 raty, przy czym należności obejmujące drugą ratę (ogółem 202,52 zł) uiszczone zostały już po wydaniu zezwoleń, co było niezgodne z art. 11¹ ust. 2 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*,
 - w 10 sprawach pobrano opłaty w kwocie niższej od należnej (łącznie o 25,78 zł), natomiast w jednym przypadku pobrana opłata została zawyżona o 52,34 zł; wg wyjaśnień pracownika Urzędu powyższe nieprawidłowości wynikały z przyjęcia niewłaściwego sposobu obliczania opłat.
- Opłaty za wydanie zezwoleń jednorazowych wniesione zostały przed ich wydaniem, zgodnie z art. 18¹ ust. 3 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.
4. Nie przestrzegano zasad dotyczących wydawania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
- Pomimo wygaśnięcia na mocy art. 18 ust. 12 pkt 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* zezwoleń wydanych 7 przedsiębiorcom (w 2006 r. – 4 przedsiębiorcom i w 2008 r. – 3 przedsiębiorcom), nie wydał Pan wbrew przepisom art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 *kpa* decyzji stwierdzających wygaśnięcie tych zezwoleń. Przedsiębiorcy prowadzili sprzedaż napojów alkoholowych bezprawnie, a wartość sprzedaży napojów alkoholowych w 2007 r., przez przedsiębiorców, którym zezwolenia wygasły w 2006 r., wyniosła ogółem 81.045,40 zł. Łączna kwota opłat dokonanych już po wygaśnięciu zezwoleń wyniosła 14.606,96 zł.
5. W latach 2006-2008 (I półrocze) w Gminie nie przeprowadzono żadnej kontroli przedsiębiorców w zakresie zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo iż przepis art. 18 ust. 8 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* stanowi, że organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, m.in. członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, mają obowiązek dokonywać takich kontroli.

6. W okresie objętym kontrolą przestrzegano obowiązujących w Gminie 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 Gminy Przechlewo, zgodnie z wymogiem art. 12 ust. 1 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.
7. Rada Gminy Przechlewo wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii. 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*⁴.

W Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2006 r. określono wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w formie zryczałtowanych diet. Świadczenie to miało w istocie charakter wynagrodzenia i jako takie podlegało obowiązkowi opodatkowania, zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*⁵. Wypłacone świadczenia (łącznie 6.950 zł) były przychodem osób, którym Wójt Gminy zlecił wykonywanie określonych czynności na podstawie przepisów *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* (art. 13 pkt 6 *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*), konsekwencją czego było wyłączenie stosowania wobec tych wynagrodzeń zwolnienia od podatku dochodowego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

8. W latach 2006-2007 nie zrealizowano wszystkich zadań określonych w Gminnych Programach Przeciwdziałania Narkomanii. W 2006 r. spośród przyjętych 9 zadań nie zrealizowano w pełni 3, a w 2007 r. na 9 zadań nie zrealizowano w pełni 2. Przyczyną powyższego, wg Pana wyjaśnień, były m.in. ograniczone środki finansowe. Dwa inne zadania zaplanowane w ww. Programach nie wymagały realizacji.
9. Nie wywiązał się Pan z obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, przedkładania Radzie Gminy Przechlewo, raportów z wykonania Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii oraz efektów ich realizacji w latach 2006-2007.

⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

10. Gmina nie w pełni wywiązywała się 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. Chociaż planowane z tego tytułu kwoty dochodów odpowiadały planowanym kwotom wydatków w rozdziałach: 85153 „Zwalczanie narkomanii” i 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi”, to jednak nadwyżek (łącznie 7.352,91 zł) wykonanych dochodów nad poniesionymi wydatkami w latach 2006-2007 nie wykorzystano na realizację ww. programów. Kwota ta nie została wydana na inne cele i pozostawała w budżecie Gminy jako wolne środki. W dniu 24.11.2008 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK, zmieniono budżet Gminy na 2008 r., zwiększając plan wydatków w rozdziale 85154 o kwotę 7.353 zł.

11. Wydatki Urzędu w 2007 r. w rozdziałach: 85153 i 85154 (w kwocie 64,2 tys. zł), sfinansowane z pobranych opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, służyły realizacji zadań określonych w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Zwalczania Narkomanii w Gminie w 2007 r., co było zgodne z art. 18² *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Przy realizacji ww. wydatków nie stosowano przepisów *Prawa zamówień publicznych*⁶, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

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

1. Pobieranie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w prawidłowo obliczonej wysokości.
2. Wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 12 pkt 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.
3. Przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Terminowe załatwianie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
5. Powoływanie w podstawach prawnych wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych art. 104 § 1 *kpa*.

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

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