

Kraków, dnia grudnia 2008 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA w KRAKOWIE

30-038 KRAKÓW, ul. Łobzowska 67
☎ (0-12) 633 77 22, 633 77 24, 633 37 09
Fax (0-12) 633 74 55

P/08/151
LKR-41015-5/08

Pan
Emil Bodziony
Burmistrz Krynicy-Zdroju
ul. Kraszewskiego 7
33-380 Krynica-Zdrój

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. Dz. U. z 2007 r. 231, poz. 1701), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę Urzędu Miejskiego w Krynicy-Zdroju („Urzędu”), w zakresie pobierania oraz wykorzystania opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006 – 2008 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 13 listopada 2008 r. i omówione w dniu 28 listopada 2008 r. na naradzie pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK negatywnie ocenia realizację przez Urząd zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych, głównie ze względu na nieprzestrzeganie obowiązujących warunków udzielania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych, pozytywnie zaś, mimo stwierdzonych uchybień, NIK ocenia sposób wykorzystania środków finansowych pozyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Oceny powyższe uzasadnione są niżej przedstawionymi ocenami cząstkowymi oraz szczegółowymi wynikami kontroli.

1.1. NIK negatywnie ocenia nie uchwalenie na lata 2006 i 2008 programu przeciwdziałania narkomanii, co było naruszeniem postanowień art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca

2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, ze zm.). Wprowadzie projekt pn. „Program Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Krynica-Zdrój na lata 2008 – 2012” został przygotowany lecz do czasu kontroli nie został uchwalony przez Radę Miejską.

1.2. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, uchwalanie na każdy rok „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych” („Programu”), ukierunkowanego na prowadzenie zadań określonych w art. 4¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.). NIK pozytywnie ocenia także zorganizowanie bazy i kadry do realizacji programu oraz zapewnienie instytucji i organizacji do współpracy przy realizacji Programu. Uwagi NIK dotyczą natomiast:

- nieokreślenie efektów zakładanych do uzyskania w wyniku realizacji Programu,
- występowania przypadków planowania zadań bez ujmowania ich do harmonogramu realizacji Programu na dany rok, a także bez wnikliwego rozeznania potrzeb i możliwości, co skutkowało brakiem możliwości realizacji niektórych zadań,
- braku należytego nadzoru nad pracą poszczególnych świetlic środowiskowych, co skutkowało nie prowadzeniem książki pracy świetlicy przez pracowników w nich zatrudnionych, pomimo takiego obowiązku. Do prowadzenia tych książek pracownicy świetlic zostali zobowiązani w czasie kontroli;
- przedkładanie przez Pana Burmistrza Radzie Miejskiej sprawozdania w zakresie realizacji Programu (ujętego w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy) sporządzonego nierzetelnie, gdyż informującego Radę o wykonaniu zadań w 100%, co było niezgodnie ze stanem faktycznym.

2.1. NIK nie wnosi uwag do uchwalonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Miasta Krynica-Zdrój (zwanej dalej „Gminą”).

2.2. NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeganie obowiązujących zasad i warunków udzielania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych, określonych przez art. 18 ust. 5 oraz 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Spośród 20 spraw z wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zakończonych wydaniem zezwolenia, aż 17 zezwoleń wydanych zostało z wniosków, które nie spełniały wymogów ww. ustawy, w tym dziewięć wniosków nie spełniało wymogów formalnych, tj. nie zawierało danych określonych art. 18 ust. 5. Także do dziewięciu wniosków nie załączono dokumentów wymaganych art. 18 ust. 6 pkt 1 – 4, w tym: do trzech nie dołączono dokumentu potwierdzającego tytuł prawny

wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, do jednego nie dołączono decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego, zaś w dwóch sprawach decyzję (lub zaświadczenie) załączono do wniosku dopiero po wydaniu zezwolenia, do dwóch wniosków załączono zaświadczenie PPIS, zamiast decyzję wymaganą art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy. Ponadto trzy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zostały wydane bez uzyskania pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych („GKRPA”) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami RM, naruszając postanowienia art. 18 ust. 3a ustawy. Jakkolwiek do siedmiu wniosków nie dołączono zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpisu z rejestru przedsiębiorców, to NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pełnomocnika H. Sternal, że zaświadczenia takie są jej znane, gdyż zajmując stanowisko inspektora w Urzędzie, prowadzi także ewidencję działalności gospodarczej.

- 2.3. NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez Urząd wydawania decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w przypadkach nie wniesienia w terminie opłat za korzystanie z tych zezwoleń. Spośród 57 przedsiębiorców objętych kontrolą, dziewięciu nie wniosło opłaty w terminie określonym ustawą, w tym: siedmiu dokonało opłaty z opóźnieniem od jednego do dwóch dni, zaś dwóch innych z ośmio- i dwudziestodwudniowym opóźnieniem. Tym samym ignorowano skutek przewidziany w art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, gdyż ww. przedsiębiorcy nielegalnie prowadzili nadal działalność gospodarczą na podstawie zezwoleń, które wygasły z mocy prawa. Obroty uzyskane przez tych przedsiębiorców za 2007 r. z tytułu wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży, wyniosły ogółem 702.517,16 zł. Art. 43 ust.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi „kto sprzedaje napoje alkoholowe w wypadkach, kiedy jest to zabronione, albo bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, podlega grzywnie”, zaś ust. 4 ww. art. stanowi, że „orzekanie w sprawach o przestępstwo określone w ust. 1 następuje na podstawie przepisów o postępowaniu karnym.”

Podmioty gospodarcze, których zezwolenia wygasły z przyczyn określonych w art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wniosły po wygaśnięciu tych zezwoleń opłaty w łącznej kwocie 23.051,50 zł. W ocenie NIK opłaty te jako bezpodstawne podlegają zwrotowi.

Zwraca się uwagę, że przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych kwoty wniesionych opłat były niezgodne z należnymi na podstawie art. 11¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dotyczyło to 15 przedsiębiorców spośród 20 objętych kontrolą – różnice wynosiły od 0,48 zł do 319,79 zł.

2.4. W ocenie NIK sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie przebiegało należycie. Pomimo, że do zadań GKRPA należała kontrola punktów sprzedaży napojów alkoholowych w liczbie 60 w każdym roku 2006 i 2007 oraz 40 w 2008 r., to faktycznie w 2006 r. oraz w 2008 r. (do czasu kontroli NIK) nie przeprowadzano żadnych kontroli punktów sprzedaży, zaś w 2007 r. kontroli tych było 21 (w latach objętych kontrolą liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych wynosiła od 171 do 188). Zaniedbanie takie dowodzi braku realizacji zadań określonych w Programie na każdy rok, wg którego do podstawowych celów i strategii oraz kierunków działania zaliczono m.in. wzmoczoną kontrolę rynku napojami alkoholowymi. Programem na 2007 r. określono ponadto potrzebę wzmocnienia kontroli „miejsc newralgicznych” przez zespoły powołane w tym celu, jednak zespołów takich nie powołano i kontroli tych nie przeprowadzano.

Do nieprawidłowości NIK zalicza także uczestniczenie w składzie zespołu przeprowadzającego kontrole pracowników Straży Miejskiej bez upoważnienia Burmistrza, co stanowi naruszenie postanowień art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Dodać należy, że współpraca z innymi instytucjami w zakresie przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii nie była należycie dokumentowana – np. policja zarejestrowała znaczną ilość przypadków naruszenia prawa z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym z art. 43 (np. 104 przypadki w 2006 r.), lecz brak było dowodów wskazujących na zainteresowanie się tymi przypadkami przez Pełnomocnika oraz GKRPA, mając na uwadze ewentualne cofnięcia zezwoleń wydanych na sprzedaż napojów alkoholowych. W ocenie NIK wyjaśnienia Pełnomocnika, że o przypadkach kwalifikujących się do cofnięcia zezwolenia, dowiadywała się od przedstawiciela Policji „w luźnych dyskusjach” na posiedzeniach GKRPA, nie może być podstawą zaniechania innych działań w tym zakresie. W latach 2006 – 2008 (I półrocze) Decyzje Burmistrza o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dotyczyły właścicieli dwóch punktów sprzedaży i wynikały z wniosków Prokuratury Rejonowej w Muszynie.

- 2.5. NIK negatywnie ocenia rzetelność danych zawartych w sprawozdaniu „PARPA-G1” „z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” w 2007 r. a stanem faktycznym. W sprawozdaniu tym zawyżono o 16 liczbę przeprowadzonych kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zaś dane o liczbie wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zaniżono o 31 zezwoleń. NIK nie przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pełnomocnika H. Sternal, że *„na pewno było 37 kontroli, jednak część protokołów prawdopodobnie zaginęła”*.
3. W latach 2006 – 2007 Urząd uzyskał z tytułu przedmiotowych opłat dochody w łącznej kwocie 1.046 700 zł. W tym samym czasie na wydatki związane z realizacją programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przeznaczono 1.054,3 tys. zł, tj. kwotę o 7,6 tys. zł wyższą. Do pozytywnych działań zalicza się przeznaczenie na zadania ww. programu dodatkowo innych środków z budżetu Gminy. W zakresie wydatkowania tych środków i działań z tym związanych uwagi NIK dotyczą przypadków:
- przeznaczenia z rozdz. 85154 (przeciwdziałanie alkoholizmowi) kwoty 30.600,- zł na wynagradzanie Pełnomocnika H. Sternal pomimo, że powoływana została do realizacji funkcji przede wszystkim administracyjnych i jest pracownikiem Urzędu. W związku z powyższym wynagrodzenie Pełnomocnika powinno być wypłacane ze środków przeznaczonych na administrację;
 - wypłacania środków instytucjom realizującym zadania na podstawie umów nie zabezpieczających należycie interesu Gminy (umowy nie zawsze zobowiązywały do przedkładania programu zleconego zadania lub sprawozdania z realizacji tego zadania oraz listy uczestników, a także kryteriów doboru uczestników (np. w 2007 r. Urząd wydatkował 20 tys. zł na dofinansowanie programu profilaktycznego pn. „Jeden świat, a my w nim”, realizowanego przez Komendę Hufca Związku Harcerstwa Polskiego w Nowym Sączu podczas letniego wypoczynku dzieci i młodzieży w Rozewiu k/Jastrzębiej Góry. Przed podpisaniem umowy, Burmistrz nie zażądał programu oraz nie zobowiązał wykonawcy do przedłożenia wykazu osób uczestniczących w programie. Inny przykład dotyczy wydatku w kwocie 5 000,- zł na zapłacenie rachunku z dnia 27 lipca 2007 r., wystawionego przez Parafię Rzymsko-Katolicką w Krynicy za zrealizowane programu profilaktycznego podczas letniego wypoczynku młodzieży w Gdańsku-Stogi. Umowa nie określa kryteriów typowania uczestników programu);

- realizacji faktur pomimo, iż wykonawcy nie przedkładali dokumentów spełniających warunki określone umową (dotyczyło to faktur na kwotę ogółem 8.950 zł);
- nie żądania udokumentowania kosztów ponoszonych na zlecone zadanie – np. umową Burmistrz zlecił Parafii Rzymsko-Katolickiej realizację programu profilaktycznego pn. „Mój dom – moje środowisko” w świetlicy środowiskowej im. Jana Pawła II, określając m.in. koszt zakupu materiałów do zajęć na kwotę 1.500 zł, bez zobowiązania wykonawcy do udokumentowania faktycznie poniesionych kosztów zakupu;
- zakupu przez szkoły środków żywnościowych w kwocie ogółem 3.087,36 zł (kwota objęta kontrolą) na zajęcia socjoterapeutyczne pomimo, że wg Programu finansowanie obejmuje „działalność merytoryczną placówek”. NIK nie kwestionuje potrzeby zakupu środków żywnościowych, lecz wskazuje na brak spójności pomiędzy zapisami programu, a faktyczną realizacją.

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

1. Podjęcie działań prowadzących do uchwalenia programu przeciwdziałania narkomanii.
2. Przestrzeganie obowiązujących zasad i warunków wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
3. Wnikliwe analizowanie zadań na etapie opracowywania Programu pod kątem możliwości ich realizacji i potrzeb oraz pełne wykonanie uchwalonych zadań.
4. Wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 18 ust. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w przypadku kontynuowania przez przedsiębiorcę sprzedaży po wygaśnięciu zezwolenia, informowanie stosownych organów o popełnieniu przestępstwa określonego w art. 43 ust. 1 ww. ustawy.
5. Należyte zabezpieczenie interesu Gminy w umowach zawieranych z instytucjami realizującymi zadania Programu oraz rzetelne rozliczanie ich z realizacji.
6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty

otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach 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 NIK w Krakowie, 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.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Delegatura NIK w Poznaniu,
3. Akta kontroli.