

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

LPO-41025-00/08

Nr ewid. 33/2009/P08151/LPO

Informacja
o wynikach kontroli
pobierania oraz wykorzystania przez
samorządy województw i gmin
opłat za zezwolenia
na sprzedaż napojów alkoholowych
w latach 2006-2008

Poznań maj 2009 r.

Misja Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizja Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Poznaniu

Jan Kołtun

Akceptuję:

Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 5 maja 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 5000
www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	WPROWADZENIE.....	4
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1.	OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	5
2.2.	SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.3.	UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI.....	8
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1.	CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH.....	10
3.2.	ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	16
3.2.1.	<i>Wykorzystanie przez gminy instrumentów oddziaływania na lokalny rynek napojów alkoholowych</i>	<i>16</i>
3.2.2.	<i>Wydawanie zezwoleń.....</i>	<i>17</i>
3.2.3.	<i>Egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku wnoszenia opłat za zezwolenia.....</i>	<i>19</i>
3.2.4.	<i>Nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców innych warunków korzystania z zezwoleń.....</i>	<i>22</i>
3.2.5.	<i>Przykłady działań przedsiębiorców skutkujących uchynieniem się od konieczności ponoszenia wyższych opłat lub konsekwencji naruszenia zasad korzystania z zezwoleń .</i>	<i>25</i>
3.2.6.	<i>Programowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z zakresu przeciwdziałania narkomanii</i>	<i>27</i>
3.2.7.	<i>Wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi.....</i>	<i>28</i>
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	38
4.1.	PRZYGOTOWANIE KONTROLI.....	38
4.2.	POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	38
5.	ZAŁĄCZNIKI.....	41
5.1.	WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH.....	41
5.2.	SZCZEGÓLNE TABELI I ZESTAWIENIA LICZBOWE.....	42
5.3.	WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ P/08/151	49
5.4.	WYKAZ OSÓB ODPOWIEDZIALNYCH ZA DZIAŁALNOŚĆ KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	51
5.5.	WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	53

1. Wprowadzenie

Temat: Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008¹.

Numer: P/08/151

Cel: Celem kontroli była ocena realizacji przez samorządy województw i gmin określonych w *ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*² (nazywanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”) zadań z zakresu regulowania miejscowego rynku napojów alkoholowych, w tym w szczególności prawidłowość pobierania i wykorzystania środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi. Dodatkowo celem kontroli było ujawnienie występujących ewentualnie obszarów lub zjawisk korupcjogennych.

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*³, a oceny kontrolowanej działalności dokonywano z zastosowaniem kryteriów określonych w *art. 5 ust. 2 ww. ustawy*, tj. w zakresie legalności, gospodarności i rzetelności. Temat kontroli mieścił się w głównych obszarach badań kontrolnych NIK na lata 2006 - 2008: „państwo oszczędne”, w obszarze „gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych”. Potrzebę podjęcia kontroli w przedmiotowym zakresie wskazywała również Sejmowa Komisja Finansów Publicznych.

Skontrolowano działalność 40 jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie: 8 województw i 32 gminy (łącznie kontrolą objęto 43 jednostki organizacyjne, w tym 8 urzędów marszałkowskich, 32 urzędy miast i gmin oraz 3 inne komunalne jednostki organizacyjne - wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik Nr 5.3. do niniejszej informacji).

Badaniami kontrolnymi objęto okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2008 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 3 lipca do dnia 18 grudnia 2008 r. W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz we Wrocławiu.

¹ Kontrola objęła I półrocze 2008 r.

² Dz. U. z 2007 Nr 70, poz. 473 ze zm.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, oceniła pozytywnie wywiązywanie się skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego z obowiązków związanych z regulacją rynku napojów alkoholowych oraz pobierania opłat związanych z zezwoleniami na handel tymi napojami. **Negatywnie natomiast NIK oceniła: zaniechanie weryfikacji oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych (stanowiących postawę ustalenia wysokości opłat), rzetelność kontroli nad terminowością wnoszenia tych opłat oraz nierespektowanie określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* skutków niewniesienia opłaty w terminie.**

Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, mają służyć wyłącznie jako dodatkowe źródło finansowania zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania skutkom uzależnień od alkoholu i narkotyków. **W większości z skontrolowanych gmin dochody z ww. opłat były jedynym źródłem finansowania realizacji tych zadań, a w ponad 70% z nich wydatki na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii były istotnie niższe od dochodów pochodzących z wniesionych przez przedsiębiorców opłat. NIK negatywnie ocenia fakt, że w ponad połowie skontrolowanych jednostek wykorzystywano ww. dochody również na finansowanie zadań innych niż wskazane w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości*.**

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Wszystkie skontrolowane gminy wywiązywały się z obowiązku ustalenia maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu na ich terenie. **W siedmiu gminach (21,9% skontrolowanych) stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (str. 16).**

2. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła pod względem legalności i rzetelności wywiązywanie się marszałków województw z zadań związanych z udzielaniem zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. **Negatywnie natomiast NIK oceniła rzetelność prowadzonych w urzędach gmin postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych.** Tego rodzaju nieprawidłowości wystąpiły w ponad 50% skontrolowanych urzędów gmin (str. 17).

3. W 14, tj. w 43,7% skontrolowanych urzędów gmin stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności, a w niektórych przypadkach również legalności, kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych (str. 22).

4. Skontrolowane jednostki pobierały opłaty za wydanie i korzystanie z zezwoleń na handel napojami alkoholowymi w kwotach ustalonych zgodnie z metodyką określoną w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości*. Występowały jednak błędy rachunkowe przy ich wyliczaniu (str. 19).

5. W 14 z 32, tj. 43,7% gmin stwierdzono brak skutecznej kontroli nad terminowością wnoszenia opłat przez przedsiębiorców prowadzących detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych lub nierespektowanie określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* konsekwencji wniesienia opłaty po terminie, co w ocenie NIK było działaniem nielegalnym i nierzetelnym (str. 20).

6. W skontrolowanych gminach nie weryfikowano przedstawianych przez przedsiębiorców oświadczeń dotyczących wartości sprzedaży. Stwarzało to ryzyko wystąpienia nadużyć ze strony przedsiębiorców polegających na podawaniu nieprawdziwych danych w celu zaniżenia kwoty należnej opłaty (str. 24).

7. W ramach obowiązujących uregulowań prawnych **stwierdzono działania przedsiębiorców zajmujących się handlem napojami alkoholowymi skutkujące obniżeniem opłat za zezwolenia na obrót hurtowy w drodze przekształceń spółek kapitałowych oraz na faktyczne uchylenie się od skutków cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż detaliczną (str. 25).**

8. Wszystkie skontrolowane jednostki wywiązały się z obowiązku ustalania programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednak w 9 (22,5%) stwierdzono zaniechania w zakresie realizacji ustawowego obowiązku opracowywania programów przeciwdziałania narkomanii oraz składania raportów z ich realizacji. W 15 (37,5%) jednostkach NIK zakwestionowała także rzetelność (jakość) obowiązujących w nich programów ze względu m.in. na ich ogólnikowość i brak wstępnej analizy potrzeb lokalnych (str. 27).

9. Dochody z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi prawie we wszystkich skontrolowanych jednostkach były jedynym (a nie „dodatковым” jak to założył ustawodawca) źródłem finansowania realizacji zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z zakresu przeciwdziałania narkomanii. W 2006 r. w 78,1% a w 2007 r. w 71,1% skontrolowanych gmin wydatki na finansowanie zadań zakwalifikowanych jako profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii były niższe od dochodów pozyskanych przez te jednostki z przedmiotowych opłat za zezwolenia. Niewykorzystane środki zamiast służyć finansowaniu realizacji zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, zwiększały nadwyżkę budżetową bądź umniejszały deficyt budżetowy jednostki, co NIK ocenia negatywnie pod względem legalności (str. 28).

10. Nie wszystkie wydatki zakwalifikowane przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii faktycznie służyły realizacji tego rodzaju zadań. Finansowanie ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi zadań innych niż wskazane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, zdaniem NIK były działaniami nielegalnymi. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono w 3 z 8 (37,5%) skontrolowanych urzędów marszałkowskich i 19 z 32 (59,4%) skontrolowanych urzędów gmin (str. 34).

11. Ustalenia kontroli wskazują, że w obrębie kontrolowanej działalności najwyższe zagrożenie zjawiskami korupcyjnymi występowało na obszarze wykonywania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) funkcji kontrolnych. Stwierdzono między innymi przypadki bezpodstawnego, wybiórczego odstępowania od wydawania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia, bezprawnego przedłużenia terminu wniesienia opłaty niektórym przedsiębiorcom, przypadki odstąpienia od zastosowania przewidzianych w ustawie sankcji, w sytuacji stwierdzenia istotnych nieprawidłowości w działalności punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a także przypadek potwierdzenia nieprawdy przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przy opiniowaniu wniosku o wydanie zezwolenia (str. 19 - 24).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że opłaty za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi, mają bardzo istotny wpływ zarówno na zakres jak i na rozmiary rzeczowe podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Dochody z tych opłat najczęściej były jedynym źródłem finansowania kosztów realizacji tego rodzaju zadań a ich wysokość wyznaczała poziom aktywności skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotowym zakresie.

Przepisy *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości stanowią, że środki pozyskane z opłat za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi i ich sprzedaż detaliczną mogą być wykorzystane wyłącznie na finansowanie zadań określonych w tej ustawie. Zauważyć jednak trzeba, że katalogi tych działań mają charakter otwarty i nieprecyzyjny a ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji w przypadkach niestosowania się jednostek samorządu terytorialnego lub jego organów do ww. nakazu. Stwarza to warunki sprzyjające wykorzystywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego tych środków (pod pretekstem realizacji działań przewidzianych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w programach przeciwdziałania narkomanii) na finansowanie realizacji innych zadań własnych, w szczególności przedsięwzięć z zakresu opieki społecznej, porządku publicznego czy kultury fizycznej. Jedynym środkiem dyscyplinującym są tu, więc instrumenty nadzoru pozostające w dyspozycji regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów. Skuteczność tych instrumentów była jednak ograniczona. W tej sytuacji coraz większego znaczenia nabiera działalność informacyjna i szkoleniowa realizowana przez agendy Ministerstwa Zdrowia, tj. Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

Zdaniem NIK, istnieje potrzeba wyeliminowania (ograniczenia) istniejących obecnie możliwości obniżenia kwoty opłaty za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi na drodze przejęcia lub połączenia spółek prawa handlowego a także możliwości uchylania się przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż detaliczną od skutków cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia (pkt 3.2.5 informacji). Niezbędnym jest też zapewnienie skuteczności funkcjonowania przepisów mających zapewnić terminowe wnoszenie opłat (pkt. 3.2.3. informacji).

W związku z powyższym celowym jest rozważenie przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki podjęcia inicjatywy w kierunku wprowadzenia w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* zmian polegających m.in. na:

- wprowadzeniu przepisu szczególnego uniemożliwiającego przejmowanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w skutek przekształceń spółek kapitałowych, bądź zmianie trybu poboru opłat za te zezwolenia,
- nadaniu decyzjom stwierdzającym wygaśnięcie zezwoleń z przyczyn określonych w *art. 18 ust. 12 pkt. 5 tej ustawy* charakteru decyzji konstytutywnych (tj. przeniesienie przesłanki określonej ww. przepisie z katalogu okoliczności powodujących wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa do katalogu przesłanek obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia),
- jednoznacznym określeniu charakteru prawnego terminów w niej określonych i ew. dopuszczeniu możliwości (w przypadkach losowych) przywrócenia terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia.

Marszałkowie województw wydający zezwolenia na hurtowy obrót napojami o zawartości do 18% alkoholu w aktualnym stanie prawnym nie posiadają uprawnień do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z tych zezwoleń. Zdaniem NIK celowym byłoby rozważenie udzielenia im tego rodzaju uprawnień.

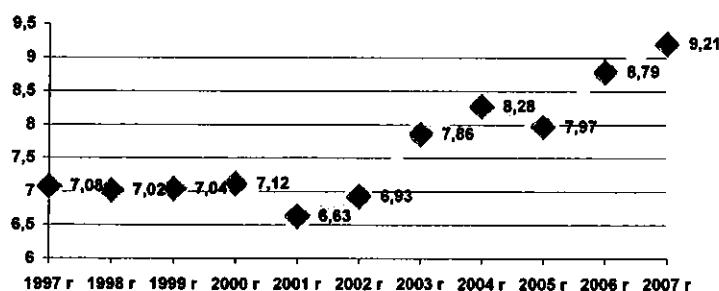
Rozważenia wymaga utrzymywanie odmiennych niż w przypadku zezwoleń na sprzedaż detaliczną zasad wydawania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi (w szczególności odmiennego trybu wnoszenia opłat i ograniczenia maksymalnego okresu ważności zezwolenia do 2 lat - pkt. 3.2.1., str. 13-14 informacji). Wydłużenie okresu na jaki wydaje się te zezwolenia oraz przyjęcie takich samych zasad wnoszenia opłat jakie mają zastosowanie w przypadku zezwoleń na handel detaliczny pozwoli jednocześnie zachować pewne preferencje dla podmiotów rozpoczynających działalność i spowoduje, że przekształcenia spółek kapitałowych w celu ograniczenia wysokości opłat staną się dla przedsiębiorców mniej opłacalne.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Według analiz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) opartych na danych Głównego Urzędu Statystycznego, w ciągu ostatnich 10 lat spożycie napojów alkoholowych w Polsce wzrosło z 7,08 l w 1997 r. do 9,21 litra 100% alkoholu etylowego na jednego mieszkańca w 2007 r. Dynamikę tego wzrostu obrazuje poniższy wykres:

**Spożycie alkoholu w litrach
w latach 1997 - 2007**
(w litrach 100% alkoholu etylowego na jednego mieszkańca)



Według tego samego źródła wzrostowi spożycia napojów alkoholowych towarzyszył wzrost fizycznej i ekonomicznej ich dostępności:

Rok	Liczba punktów sprzedaży	Liczba mieszkańców na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych	Liczba jednostkowych opakowań napojów alkoholowych, które można było kupić za średnie miesięczne wynagrodzenie (liczba standardowych butelek)		
			wódki	wina	piwa
1	2	3	4	5	6
1998	127.479	303	56	147	504
1999	166.552	230	73	196	669
2000	162.671	235	78	212	737
2001	149.036	257	88	220	772
2002	175.780	217	90	231	796
2003	181.309	211	107	242	831
2004	184.974	206	110	257	871
2005	177.945	214	121	278	909
2006	188.751	202	135	300	953
2007	197.495	193	149	336	1035

W Polsce nie przeprowadzono szczegółowych analiz szkód powodowanych nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych. Według szacunkowych wyliczeń ekspertów⁴ straty ekonomiczne związane z nadużywaniem napojów alkoholowych wynosić mogą 22-35 mld zł rocznie. Niezależnie od tego nadużywanie napojów alkoholowych przyczynia się do znacznych, trudnych do oszacowania problemów zdrowotnych i społecznych. Powoduje to po stronie państwa konieczność aktywnego podejmowania działań w celu ograniczenia tych negatywnych konsekwencji. W Polsce, podobnie jak w większości pozostałych państw europejskich funkcjonuje, co do zasady, kompleksowe podejście do tego problemu. Z jednej strony państwo reglamentuje dostępność i podaż napojów alkoholowych (m.in. poprzez system koncesji na ich produkcję oraz zezwoleń na sprzedaż hurtową i detaliczną), a z drugiej strony przyjęło na siebie obowiązek przeciwdziałania powstawaniu oraz usuwania następstw nadużywania alkoholu.

Realizacja istotnej części zadań z tego zakresu powierzona została jednostkom samorządu terytorialnego.

Zgodnie z *ustawą o wychowaniu w trzeźwości* do zadań z zakresu regulacji rynku napojów alkoholowych powierzonych organom jednostek samorządu terytorialnego należy:

- ustalenie aktami o charakterze prawa miejscowego maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w sposób dostosowany do miejscowych potrzeb ograniczania ich dostępności (kompetencja właściwych terytorialnie rad gmin),
- wydawanie zezwoleń na hurtowy obrót napojami zawierającymi do 18% alkoholu (kompetencja właściwych terytorialnie marszałków województw),
- wydawanie zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia na miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz kontrola przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z tych zezwoleń (kompetencja właściwych terytorialnie: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast).

Zezwolenia na handel napojami alkoholowymi są decyzjami administracyjnymi a postępowania o ich udzielenie należą do sfery prawa administracyjnego i wszczynane są na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy. Wydaje się

⁴ Według opracowania „Polskie problemy alkoholowe” publikowanego na stronie internetowej www.parpa.pl

je oddzielnie na obrót hurtowy i oddzielnie na sprzedaż detaliczną (do spożycia na miejscu i poza miejscem sprzedaży) oraz oddzielnie na każdą określoną w ustawie kategorię napojów alkoholowych (napoje zawierające do 4,5% alkoholu i piwo, napoje zawierające od powyżej 4,5% do 18% alkoholu oraz napoje zawierające powyżej 18% alkoholu). Zezwolenia na obrót hurtowy wydawane być mogą na okres maksymalnie dwuletni, natomiast zezwolenia na sprzedaż detaliczną wydawane są na okres minimum dwóch lat (sprzedaż do spożycia poza miejscem sprzedaży) i na okres minimum czterech lat (sprzedaż do spożycia na miejscu sprzedaży). Podmioty zajmujące się handlem napojami alkoholowymi zobowiązane są przestrzegania szczegółowo określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* oraz w treści samych zezwoleń warunków prowadzenia tego rodzaju działalności. Marszałkowie województw, mimo, że są organami wydającymi zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi nie posiadają ustawowego upoważnienia do dokonywania kontroli przedsiębiorców korzystających z tych zezwoleń⁵. Bezpośredniej kontroli ze strony organu zezwalającego podlegają natomiast podmioty korzystające z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Prawo i obowiązek przeprowadzania takich kontroli przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wynika z *art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Jednocześnie *ustawa o wychowaniu w trzeźwości* nałożyła na samorzady województw i gmin, jako zadanie własne, obowiązek podejmowania aktywnych działań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i rozwiązywanie problemów alkoholowych. Zgodnie z *ww. ustawą* działania te powinny być realizowane w przypadku samorządów województw w oparciu o stanowiące część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a w przypadku gmin w oparciu o stanowiące element gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁶. W celu

⁵ Wcześniej uprawnienie takie wynikało z *art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej* (Dz.U. Nr 173, poz.1808 ze zm.), przepis ten został z dniem 21 sierpnia 2004 r. uchylony przez *art. 66 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. Nr 173, poz.1808 ze zm.).

⁶ Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programy przeciwdziałania narkomanii są jedynie planami działania wiążącymi organy wykonawcze danej jednostki samorządu terytorialnego i nie mają cech aktów prawa miejscowego ani nie są planami

pozyskania dodatkowych środków na realizację ww. zadań ustawodawca obciążył przedsiębiorców zajmujących się obrotem hurtowym i sprzedażą detaliczną napojów alkoholowych obowiązkiem wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń na prowadzenie tego rodzaju działalności gospodarczej. Przedmiotowe opłaty są w świetle prawa świadczeniami o charakterze publicznoprawnym i stanowią niepodatkowy dochód budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Samo ustalanie opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest czynnością materialno-techniczną dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisu prawa, dokonywaną w trybie pozaprocesowym przez właściwy organ lub w drodze samoobliczenia⁷.

Ukształtowane przepisami *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* zasady wnoszenia i stawki przedmiotowych opłat zależą od rodzaju działalności (obróć hurtowy czy sprzedaż detaliczna), od wartości zrealizowanej sprzedaży oraz przewidują preferencję dla podmiotów rozpoczynających działalność:

- *opłatę za zezwolenie na hurtowy obrót napojami alkoholowymi przedsiębiorcy zobowiązani są wnieść w całości jeszcze przed jego wydaniem. Opłata ta wynosiła 4.000 zł dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, u których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1 mln zł. Dla pozostałych przedsiębiorców opłatę tę ustalono na kwotę odpowiadającą 0,4 % wartości zrealizowanej przez nich sprzedaży w roku kalendarzowym poprzedzającym wydanie zezwolenia,*
- *przedsiębiorcy prowadzący detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych zobowiązani są do wnoszenia opłat oddzielnie za każdy rok korzystania z zezwolenia, przy czym opłata za pierwszy rok wniesiona być powinna przed wydaniem zezwolenia a za każdy następny w trzech równych ratach w ściśle określonych terminach. Opłata ta dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, u których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła kwoty określonej w ustawie ma charakter ryczałtowy i wynosiła w okresie objętym kontrolą od 525 zł do 2.100 zł. W przypadku pozostałych przedsiębiorców opłata ta ma charakter stosunkowy i wynosiła 1,4 % wartości sprzedaży.*

Zauważenia wymaga, że instrumentem mającym zabezpieczyć prawidłowe i terminowe wnoszenie opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych są rygorystyczne przepisy *art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy*

finansowymi, o jakich mowa w *ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Zgodnie z obowiązującymi przepisami gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych opracowywane są na okresy roczne, natomiast wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i wojewódzkie oraz gminne programy przeciwdziałania narkomanii mogą być programami wieloletnimi.

o wychowaniu w trzeźwości, według których, skutkiem niedokonania przez przedsiębiorcę opłaty w wymaganej wysokości lub w wymaganych terminach jest wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa, z upływem określonego w ustawie terminu do wniesienia opłaty. W takich przypadkach organ zezwalający zgodnie z art. 18 ust. 13 ww. ustawy ma obowiązek wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia. Decyzja taka ma jednak charakter wyłącznie deklaratoryjny. Co prawda w ustawie o wychowaniu w trzeźwości nie określono bezpośrednio charakteru prawnego tych terminów jednak wg ugruntowanego orzecznictwa są to terminy prawa materialnego i w związku z tym nie podlegają przywróceniu oraz nie jest możliwe ich prolongowanie przez organ, który wydał zezwolenie.

Dochody samorządów województw i gmin z tytułu opłat związanych z zezwoleniami na handel napojami alkoholowymi są znaczące. Według danych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2006-2007 była to kwota ponad miliard sto milionów złotych:

(tys. zł)

Województwo	Dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych		
	Ogółem	w tym:	
		dochody województw (zezwolenia na obrót hurtowy)	dochody gmin (zezwolenia na sprzedaż detaliczną)
1	2	3	4
2006	548.468,2	20.892,2	527.571,0
2007	593.933,3	42.367,8	551.565,5

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości (art. 9³, art. 11¹ i art. 18²), środki finansowe pozyskane z opłat od zezwoleń na obrót hurtowy i sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych powinny zostać wyłącznie i w całości przeznaczone na finansowanie realizacji zadań wskazanych w tej ustawie.

Do 13 sierpnia 2005 r., zadaniami tymi były tylko określone w wojewódzkich, bądź odpowiednio gminnych programach działania w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Od 14 sierpnia 2005 r. środki pochodzące z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi stały się również źródłem finansowania realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Początkowo

⁷ Uchwała NSA w W-wie z dnia 23 czerwca 1997 r. (OPK 1/97).

możliwe było to w ograniczonym zakresie (prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej oraz edukacyjnej przewidzianych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych)⁸, a od 4 października 2005 r. w pełnym zakresie objętym wojewódzkimi i gminnymi programami przeciwdziałania narkomanii⁹.

Zawarty w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości katalog działań należących do zadań własnych gmin w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ma charakter otwarty. Zawiera jednak wskazówki, co zdaniem ustawodawcy do tych zadań należy i tym samym może zostać ujęte w gminnym programie, a w konsekwencji sfinansowane ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi. Do 25 maja 2003 r. obowiązywał zapis w myśl, którego zadania własne gminy w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych obejmują w szczególności:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu,
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, w szczególności dla dzieci i młodzieży,
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych,
- podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

W 2003 r. wykaz ten uzupełniono o zapisy wskazujące, że do zadań z zakresu profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej dla dzieci i młodzieży należy prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych¹⁰ oraz dożywianie dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych oraz zapis, z którego wynika, że zadaniem, które może być ujęte w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

⁸ Zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości wprowadzone art. 19 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.).

⁹ Zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości wprowadzone art. 75 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.).

¹⁰ Zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości wprowadzone art. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 80, poz. 719).

(i podlegać finansowaniu ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi) jest również wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej¹¹.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wykorzystanie przez gminy instrumentów oddziaływania na lokalny rynek napojów alkoholowych

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wywiązywanie się skontrolowanych gmin z określonego w *art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* obowiązku ustalenia odpowiednimi aktami prawa miejscowego liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy.

W żadnej, z 32 skontrolowanych gmin nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu. W siedmiu gminach (21,8% skontrolowanych) stwierdzono natomiast wynikające z zaniedbań organów wykonawczych nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych:

- *w Gminie Zgorzelec zasady te nie zostały ustalone w ogóle. Stosowną uchwałę Rada Gminy Zgorzelec podjęła dopiero w czasie trwania kontroli NIK, tj. 27 października 2008 r.,*
- *Rada Gminy Przechlewo, co prawda podjęła uchwałę w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (uchwała Nr 56/VII/2003 z 28 kwietnia 2003 r.) jednak uchwała ta do dnia kontroli NIK nie nabrała mocy aktu prawa miejscowego, gdyż z winy gminy nie doszło do jej ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym,*
- *Rada Miejska Bytomia i Rada Miejska Władysławowa przed podjęciem uchwał w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych nie zasięgnęły wymaganych opinii dowódców rozlokowanych na terenie tych gmin garnizonów wojskowych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.*

¹¹ Patrz przypis nr 7

Obowiązujące na terenie trzech skontrolowanych gmin uchwały w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych zawierały postanowienia wykraczające poza zawarty w *art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* zakres upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego:

- *w dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych uchwale Nr XVII/192/2008 Rada Miejska w Redzie ustanowiła obowiązek wyposażenia punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia na miejscu w bezpłatne toalety dla konsumentów oraz zawarła postanowienie dotyczące sposobu wydawania zezwoleń jednorazowych,*
- *w dotyczącej ustalenia liczby punktów sprzedaży i zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych uchwale Nr 482/93 Rada Miejska Słupska ustaliła minimalną powierzchnię jaką powinny mieć wydzielone stoiska z napojami alkoholowymi w sklepach branżowych,*
- *w dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych uchwale Nr XXVIII/206/2005 Rada Gminy w Zwoleniu ustanowiła m.in. zakaz sprzedaży takich napojów w dniu 25 grudnia i w pierwszy dzień Świąt Wielkanocnych.*

3.2.2. Wydawanie zezwoleń

Wydanie zezwoleń na handel napojami alkoholowymi, NIK przeanalizowała na próbie 20 losowo wybranych postępowań administracyjnych zakończonych w 2007 r. w każdym ze skontrolowanych urzędów. Wyniki tej analizy dają NIK podstawę do pozytywnej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceny wywiązywania się marszałków województw z zadań związanych z udzielaniem zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. Negatywnie zaś ze względu na częstotliwość występowania i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia wywiązywania się organów wykonawczych gmin z zadań związanych z udzielaniem zezwoleń na detaliczną sprzedaż tych napojów.

Najczęściej występującą nieprawidłowością było wydawanie zezwoleń w oparciu o wnioski niespełniające wymogów formalnych określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* bądź w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie rodzaju wymaganych dokumentów przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, wzorów wniosków oraz wzorów informacji o sprzedaży napojów alkoholowych*¹². Tego rodzaju

¹² Dz.U. Nr 60, poz. 614.

nieprawidłowości stwierdzono w dwóch (25%) skontrolowanych urzędach marszałkowskich oraz aż w 17 (53,1%) skontrolowanych urzędach gmin.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego stwierdzono, że w dwóch przypadkach zaakceptowano wnioski złożone w formie nieodpowiadającej obowiązującemu formularzowi a w jeden przypadku wniosek, w którego treści nie podano wszystkich wymaganych przepisami informacji o podmiocie ubiegającym się o zezwolenie,*
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego stwierdzono, że sześć decyzji pozytywnych wydano, pomimo że wnioskodawca nie zarejestrował formalnie prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży hurtowej napojami alkoholowymi, cztery decyzje pozytywne wydano, mimo nieprzedłożenia decyzji właściwego inspektora sanitarnego potwierdzającej przydatność magazynów wskazanych przez nich do przechowywania napojów alkoholowych, cztery decyzje pozytywne wydano mimo nieprzedłożenia zaświadczeń urzędu gminy o zgodności lokalizacji magazynu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub opinii odnośnie możliwości prowadzenia obrotu napojami alkoholowymi we wskazanym miejscu,*
- *W Urzędzie Gminy Miedzna i w Urzędzie Miejskim w Wyrzysku stwierdzono wady formalne wniosków (treść wniosków niezgodna z wymogami ustawy, nie załączono wszystkich wymaganych dokumentów) wystąpiły w 100% spraw, a w Urzędzie Miejskim Krynicy Zdroju w 85% spraw wylosowanych do szczegółowej kontroli.*

W sześciu skontrolowanych urzędach gmin stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń z naruszeniem wynikającego z art. 18 ust. 1 i 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obowiązku złożenia wniosku na piśmie oraz obowiązku wcześniejszego uzyskania pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z obowiązującymi w tym zakresie aktami prawa miejscowego. Na przykład:

- *w Urzędzie Gminy Szydłowo stwierdzono przypadek wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo, że przedsiębiorca zainteresowany prowadzeniem tego rodzaju działalności w ogóle nie złożył wniosku na piśmie oraz przypadek wydania zezwolenia z naruszeniem właściwości miejscowej (w imieniu Wójta Gminy Szydłowo wydano zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym na terenie Miasta Piły),*
- *wydawanie zezwoleń bez zasięgnięcia wymaganej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych stwierdzono w Urzędzie Miejskim w Krynicy Zdroju (trzy przypadki), w Urzędzie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce (trzy przypadki) oraz w Urzędzie Gminy Szydłowo (siedem przypadków),*
- *w Urzędzie Miejskim w Barczewie ujawniono przypadek wydania w 2006 r. jednemu z przedsiębiorców dwóch zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w oparciu o opinię gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, w której poświadczono nieprawdę. Wbrew oczywistemu stanowi faktycznemu Komisja opiniując wniosek tego przedsiębiorcy wydała postanowienie,*

że usytuowanie wskazanego we wniosku punktu sprzedaży jest zgodne z obowiązującą na terenie gminy uchwałą Rady Miejskiej,

- w dwóch skontrolowanych gminach stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń na wnioski złożone przez osoby nieuprawnione do reprezentowania podmiotu ubiegającego się o zezwolenie (w Urzędzie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce – trzy zezwolenia, a w Urzędzie Miejskim w Wyrzysku - dwa zezwolenia).

Z ustaleń kontroli wynika, że do powstania opisanych wyżej nieprawidłowości przyczynił się brak dostatecznie skutecznego nadzoru nad postępowaniami w sprawie zezwoleń na handel napojami alkoholowymi ze strony marszałków województw i organów wykonawczych gmin.

Przepisy *art. 9² ust. 2 oraz art. 11¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* stanowią, że jednym z warunków wydania zezwoleń na handel napojami alkoholowymi jest wcześniejsze wniesienie przez przedsiębiorcę wymaganej opłaty. Stwierdzono, że sposób egzekwowania tego obowiązku był niejednolity. Ze względu na różną interpretację ww. przepisów w części skontrolowanych jednostek za termin wydania zezwolenia traktowano podjęcie przez organ zezwalający decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia a w pozostałych termin odbioru takiej decyzji przez wnioskodawcę.

3.2.3. Egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku wnoszenia opłat za zezwolenia

3.2.3.1. Opłaty za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy

Kontrola nie ujawniała istotnych nieprawidłowości w wysokości pobieranych opłat za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. Z ustaleń kontroli wynika, że opłaty wpływały do budżetów objętych kontrolą samorządów województw przed terminem wydania zezwoleń a ich wysokość ustalana była zgodnie z zasadami określonymi *art. 9² ustawy o wychowaniu w trzeźwości*. Stwierdzono jedynie sporadyczne przypadki błędów w zaokrągleniu należnych kwot.

3.2.3.2. Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż detaliczną

Nieprawidłowości w zakresie przyjmowania i akceptowania opłat w nieprawidłowo wyliczonej wysokości stwierdzono w 8 z 32 skontrolowanych urzędów gmin (25%).

- *W Urzędzie Miejskim w Pile (trzy przypadki) i w Urzędzie Gminy Przechlewo (dwa przypadki) stwierdzono naruszenie przepisów art. 11¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, polegające na rozłożeniu na raty przewidziane art. 11¹ ust. 7 tej ustawy opłat od przedsiębiorców rozpoczynających działalność w części, która wniesiona być powinna w całości przed wydaniem zezwolenia,*
- *Kontrole w Urzędzie Miejskim w Krynicy Zdroju, Urzędzie Gminy Mykanów, Urzędzie Miejskim w Nowogardzie, Urzędzie Miejskim w Pionkach, Urzędzie Gminy Przechlewo, Urzędzie Miejskim w Słupsku oraz w Urzędzie Miejskim w Zwoleniu wykazały występowanie przypadków błędnego wyliczenia należnych budżetowi gminy opłat od przedsiębiorców kontynuujących działalność (wyliczanych wg wartości sprzedaży), przy czym kwota zaniżeń lub zawyżeń tych opłat w pojedynczych przypadkach wynosiły od kilku do kilkudziesięciu złotych.*

Nieprawidłowości w zakresie egzekwowania terminowości wnoszenia opłat oraz w zakresie realizacji wynikającego z art. 18 ust. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości obowiązku wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia w przypadku niedokonania przez przedsiębiorcę opłaty w wymaganej wysokości lub w wymaganych terminach stwierdzono w 14 z 32 skontrolowanych urzędów gmin (43,7%).

W dwóch urzędach stwierdzono pojedyncze przypadki bezprawnego udzielenia przez organ zezwalający zgody na późniejsze wniesienie opłaty, co wynikała z przekroczenia kompetencji przez osoby podejmujące decyzje w przedmiotowym zakresie.

- *Miało to miejsce w Urzędzie Miasta i Gminy w Drawsku Pomorskim (gdzie Burmistrz Miasta i Gminy na wniosek jednego z przedsiębiorców wyraził zgodę na uznanie za prawidłową wpłatę dokonaną z opóźnieniem 2 dni) oraz w Urzędzie Miejskim w Pile (gdzie w 2007 r. wiceprezydent Miasta na wniosek jednego z przedsiębiorców wyraził zgodę na uznanie za prawidłową wpłatę dokonaną z opóźnieniem 5 dni).*

W 12 urzędach stwierdzono, że w przypadkach nieterminowego wniesienia opłaty organ zezwalający nie wydawał w ogóle decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia, bądź wydawał takie decyzje tylko w odniesieniu do niektórych przedsiębiorców. Na przykład:

- *obowiązek stwierdzenia decyzją wygaśnięcia zezwolenia nie respektowali Burmistrz Krynicy Zdroju, Burmistrz Miasta i Gminy Nowogard, Burmistrz Zwolenia, Wójt Gminy Przechlewo, Wójt Gminy Manowo, Wójt Gminy Miedzna,*
- *w Urzędzie Miejskim w Barczewie i w Urzędzie Miejskim w Kętrzynie stwierdzono, że decyzje takie wydawane były wyłącznie w przypadku nie wniesienia opłaty w ogóle. Tolerowane były natomiast jedno lub kilkudniowe przekroczenia terminów wpłaty,*

- w Urzędzie Miejskim w Lidzbarku Warmińskim stwierdzono, że na 35 przypadków opóźnionych wpłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwolenia wydano tylko w czterech. Odpowiedzialny za kontrolę terminowości wnoszenia opłat pracownik Urzędu zeznał m.in., że przyczyną odstąpienia od wydania stosownych decyzji wobec niektórych przedsiębiorców zalegających z opłatami było polecenie poprzedniego (urzędującego do 1 grudnia 2006 r.) Burmistrza, który cyt. „niejednokrotnie osobiście schodził z przedsiębiorcami do mnie i ustnie polecał mi zakończyć sprawę i przyjąć naliczoną opłatę”,
- w Urzędzie Miejskim w Słupsku stwierdzono, że przedmiotowe decyzje wydawane są dopiero od 2008 r.

Kontrola w Urzędzie Miejskim w Słupsku ujawniła pięć przypadków, bezpodstawnego w ocenie NIK, umorzenia w 2007 r. postępowań wszczętych w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z powodu uchybienia terminu wniesienia opłaty (w jednym przypadku również terminu złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży). Jak wyżej wspomniano terminy ustalone w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* są niepodlegającymi przywróceniu lub prolongacie terminami prawa materialnego, których przekroczenie skutkuje wygaśnięciem zezwolenia z mocy prawa. Podstawą decyzji o umorzeniu postępowania w ww. sprawach nie było ustalenie, że fakt opóźnienia w dokonaniu opłaty (złożenia oświadczenia) nie miał miejsca, ale fakultatywne uwzględnienie okoliczności leżących po stronie przedsiębiorcy, na przykład:

- w przypadku przedsiębiorcy N. za „wystarczające do podjęcia działań w celu umorzenia wszczętego postępowania” uznano podniesione w jego wyjaśnieniach problemy rodzinne (rozwód, ubieganie się o opiekę prawną nad dzieckiem),
- w przypadku przedsiębiorcy S. takim argumentem była jego nieobecność z powodu wyjazdu zagranicznego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadkach, w których, mimo zaistnienia powodujących wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych opóźnień w dokonywaniu wymaganych opłat, nie doszło do stwierdzenia tego faktu odpowiednią decyzją administracyjną, a skutki prawne określone w *art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* nie były respektowane. Zezwolenia te traktowane były przez organy, które je wydały jak i przez korzystających z nich przedsiębiorców jako nadal obowiązujące. Gminy przyjmowały kolejne opłaty za korzystanie z takich zezwoleń a przedsiębiorcy kontynuowali działalność gospodarczą w nich określoną.

Praktykę taką ujawniono w odniesieniu do 153 zezwoleń. Gminy przyjęły od przedsiębiorców za korzystanie z tych nieważnych, bo wygasłych z mocy prawa zezwoleń opłaty w kwocie przekraczającej łącznie 422,5 tys. zł a wartość sprzedanych na ich podstawie napojów istotnie przekroczyła kwotę 9.498,7 tys. zł¹³. W ocenie NIK ww. opłaty przyjęte zostały bezpodstawnie a przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie nieważnych zezwoleń narazili się na odpowiedzialność karną za czyn określony *art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

3.2.4. Nadzór nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców innych warunków korzystania z zezwoleń

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego ujawniła, że działający na podstawie upoważnienia Marszałka Województwa pracownicy tego urzędu dokonali w I połowie 2008 r. kontroli dwóch podmiotów gospodarczych prowadzących hurtownie napojów alkoholowych („RABAT POMORZE” S.A. w Pruszczu Gdańskim, Hurtownia Piwa i Wina „ADAMUS” w Gdańsku). W ocenie NIK, kontrole te, mimo, że podjęte w interesie publicznym, przeprowadzone zostały nielegalnie, bo bez upoważnienia ustawowego.

Kontrole przeprowadzone w pozostałych urzędach marszałkowskich wykazały, że dla marszałków województw jedynym źródłem informacji o naruszeniach warunków korzystania z udzielonych przez nich zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi były informacje uzyskiwane od innych organów. W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. do skontrolowanych urzędów marszałkowskich wpłynęło łącznie 29 takich informacji (26 z Państwowej Inspekcji Handlowej, dwie z organów prokuratury oraz jedna z urzędu celnego). Stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach wszczęte zostały odpowiednie postępowania w sprawie o cofnięcie zezwolenia. Efektem tych postępowań było wydanie dwóch decyzji o cofnięciu zezwolenia (dotyczy postępowań wszczętych na podstawie

¹³ Podana wartość napojów alkoholowych sprzedanych na podstawie nieważnych zezwoleń dotyczy tylko zezwoleń, które wygasły w 2006 r. i ustalona została na podstawie złożonych przez przedsiębiorców w ramach realizacji obowiązku wynikającego z *art. 11¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w 2007 r.

przedstawionych przez prokuraturę wyroków skazujących za naruszenie przepisów *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*). W pozostałych 27 sprawach postępowania zostały umorzone. Zdaniem NIK, na uwagę zasługuje fakt, że tylko dwa z tych umorzeń uzasadnione zostały niestwierdzeniem wskazanego w zawiadomieniu naruszenia warunków korzystania z zezwolenia. W pozostałych sprawach (dotyczących głównie wskazanych przez PIH naruszeń *art. 9⁴ pkt. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* przez dokonanie sprzedaży napojów alkoholowych podmiotom nieposiadającym ważnego zezwolenia) decyzje o umorzeniu postępowania uzasadnione zostały względami społecznymi lub niewielką skalą stwierdzonej nieprawidłowości.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w urzędach gmin uzasadniają krytyczną ocenę zakresu i formy wykonywania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia przez podmioty gospodarcze prowadzące detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 14 z 32 skontrolowanych urzędów gmin (43,7%).

W czterech urzędach (Urząd Miasta Kętrzyn, Urząd Miasta w Redzie, Urząd Gminy Przechlewo, Urząd Gminy Szydłowo) stwierdzono, że kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r. nie przeprowadzano w ogóle.

W dwóch urzędach stwierdzono, że zakres podmiotowy przeprowadzonych kontroli ograniczony był jedynie do wybranych punktów sprzedaży napojów alkoholowych:

- *w Gminie i Mieście Nowe Skalmierzyce kontrolowana była tylko działalność tzw. „ogródków piwnych”, nie kontrolowano natomiast w ogóle stałych punktów sprzedaży,*
- *w Mieście i Gminie Wyrzysk ograniczono się wyłącznie do kontroli punktów sprzedaży należących do przedsiębiorców, którzy złożyli wnioski o wydanie zezwolenia.*

W dziewięciu urzędach stwierdzono przypadki dokonywania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń przez osoby nieposiadające wymaganego upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bądź na podstawie upoważnień mających istotne wady formalne.

W Urzędzie Miejskim w Bochni stwierdzono, że, mimo, iż kontrole przeprowadzone przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ujawniły w dwóch punktach jaskrawe naruszenie warunków sprzedaży napojów alkoholowych, których wystąpienie z godnie z dyspozycją *art. 18 ust. 10 pkt 1 i pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości* powodują obligatoryjny obowiązek cofnięcia zezwolenia (spożywanie alkoholu przez osoby nieletnie, obecność i spożywanie w lokalu alkoholu bez banderoli), nie doszło do wszczęcia stosownego postępowania.

Kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w większości gmin przeprowadzane były przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub straż gminną. Zakres rzeczowy tych kontroli z reguły ograniczał się tylko do oględzin punktu sprzedaży. Stwierdzono w szczególności, że nie kontrolowano rzetelności (zgodności ze stanem faktycznym) składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości dokonanej sprzedaży napojów alkoholowych. Brak weryfikacji rzetelności przedmiotowych oświadczeń uzasadniano w skontrolowanych gminach m.in. zakresem upoważnienia do kontroli zawartego w *art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*. Podnoszono twierdzenie, że zakres ten nie obejmuje badania dokumentów finansowych przedsiębiorcy, co zdaniem NIK nie znajduje oparcia w faktycznym stanie prawa.

NIK zauważa, że zgodnie z postanowieniami *art. 9² ust. 4* oraz *art. 11¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, podstawą obliczenia wysokości opłat za zezwolenia należnych od przedsiębiorców kontynuujących działalność w zakresie hurtowej i detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych jest wartość zrealizowanej przez nich sprzedaży tego rodzaju środków spożywczych w roku poprzednim. Dla marszałków województw i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) źródłem informacji w tym zakresie były jedynie oświadczenia przedsiębiorców składane w ramach realizacji obowiązku określonego w *art. 9⁴ pkt 1* oraz *art. 11¹ ust. 4 ww. ustawy*. Brak weryfikacji ze strony organów zezwalających danych zawartych w przedmiotowych oświadczeniach stwarza obszar podwyższonego ryzyka wystąpienia nadużyć ze strony przedsiębiorców, w szczególności podawania nierzetelnych danych w celu zaniżenia kwoty opłaty.

3.2.5. Przykłady działań przedsiębiorców skutkujących uchyleniem się od konieczności ponoszenia wyższych opłat lub konsekwencji naruszenia zasad korzystania z zezwoleń

Zgodnie z art. 9² ustawy o wychowaniu w trzeźwości za wydawanie zezwolenia na hurtowy obrót napojami zawierającymi do 4,5% alkoholu i do 18,0% alkoholu pobierana jest opłata, której wysokość dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, u których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1 mln zł, miała charakter ryczałtowy w kwocie 4.000 zł. W przypadku pozostałych przedsiębiorców opłata ta wynosi 0,4 % wartości sprzedaży w roku kalendarzowym poprzedzającym wydanie zezwolenia i może być wielokrotnie wyższa od ww. kwoty. Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego ujawniła, że przy odpowiednim wykorzystaniu przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁴, osoby prowadzące działalność gospodarczą w formie spółek kapitałowych mogą na drodze tworzenia spółek nowych i przekształceń spółek istniejących (praktycznie nie przerywając działalności prowadzonych hurtowni), uzyskać stan prawny pozwalający im na korzystanie przy ubieganiu się o kolejne zezwolenia z preferencyjnej ryczałtowanej kwoty opłaty, jaką ustawodawca przewidział dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy. Ustalono, że w latach 2003 – 2006 do Marszałka Województwa Śląskiego o zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi występowały kolejno trzy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mające siedzibę w tym samym miejscu, których zarządy składały się z tych samych osób a mianowicie: powstała przed 2003 r. P.W. B... Sp. z o.o., powstała w lutym 2004 r. B... MR Sp. z o.o. oraz powstała w czerwcu 2006 r., MR B... Sp. z o.o. W 2003 r. firma P.W. B... Sp. z o.o. uzyskała od Marszałka Województwa Śląskiego dwa zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi na okres od 6 marca 2003 r. do 5 marca 2005 r. wnosząc jako podmiot kontynuujący działalność opłatę w kwocie łącznie 293.298 zł. W latach następnych PW B... Sp. z o.o. o zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi sama nie występowała. O zezwolenia na hurtowy obrót napojami

¹⁴ Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

alkoholowymi występowały natomiast kolejno spółki B... MR Sp. z o.o. (która uzyskała dwa podobne zezwolenia co wcześniej PW B... Sp. z o.o. na okres do 5 marca 2007 r.) i MR B... Sp. z o.o. (która uzyskała takie zezwolenia na okres od 15 października 2006 do 14 października 2008 r.). Jako podmioty występujące o zezwolenia po raz pierwszy spółki B... MR i MR B..., zgodnie z *art. 9² ustawy o wychowaniu w trzeźwości* wносиły opłatę w kwocie zryczałtowanej (2 x 4.000 zł). Firma PW B... Sp. z o.o. łączyła się kolejno z każdą z ww. spółek a podmiot powstały w wyniku takich połączeń (zachowując nazwę „PW B... Sp. z o.o.”), na podstawie przepisów *art. 494 Kodeksu spółek handlowych*¹⁵ stawał się sukcesorem praw i obowiązków spółek, które go utworzyły, w tym również należących do nich zezwoleń. Po każdym przekształceniu PW B... Sp. z o.o. występowała do Marszałka Województwa Śląskiego z wnioskiem o odpowiednią, uwzględniającą dokonane przekształcenie zmianę decyzji o zezwoleniu na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. Opłata za wydanie decyzji wprowadzających w zezwoleniach tego rodzaju zmiany wynosi 200 zł. Zdaniem NIK, postępowanie takie, chociaż zgodne z obowiązujących prawem jest działaniem, którego celem jest obejście *art. 9² ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, tj. płacenia opłat wyższych niż 4.000 zł i powoduje zmniejszenie wpływów z tego tytułu do budżetu województwa.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w urzędach gmin wynika, że często stosowaną przez przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne metodą uchylenia się od praktycznych konsekwencji cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych było formalne przejście prowadzenia działalności gospodarczej przez członka najbliższej rodziny. Na przykład, kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Lidzbarku Warmińskim wykazała, że:

¹⁵ Według *art. 494 § 1. Kodeksu spółek handlowych* spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. Natomiast *art. 494 § 2 tej ustawy* stanowi, że na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki.

- *w miejsce przedsiębiorcy A.K. prowadzącego przedsiębiorstwo gastronomiczno – handlowo – usługowe, którego zezwolenia na podawanie napojów alkoholowych wygasły z przyczyn określonych art. 18 ust. 12 pkt. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nowe zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych w tym samym punkcie uzyskała jego żona (odbioru tych zezwoleń dokonał z upoważnienia żony sam A.K.),*
- *w miejsce właścicieli przedsiębiorstwa handlowego, których zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wygasły z przyczyn określonych art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nowe zezwolenia na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych w tym samym punkcie uzyskała matka jednego z nich.*

3.2.6. Programowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz z zakresu przeciwdziałania narkomanii

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wywiązywanie się skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku ustalania wojewódzkich oraz gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Nie ujawniono ani jednego przypadku zignorowania przez kontrolowaną jednostkę obowiązku posiadania tego rodzaju programów.

Ustalenia kontroli dają natomiast podstawę do negatywnej, pod względem legalności lub rzetelności, oceny wywiązywania się skontrolowanych jednostek z obowiązków związanych z programowaniem działań w zakresie narkomanii.

W dziewięciu jednostkach (22,5 % skontrolowanych) doszło do naruszenia przepisów *art. 9 i art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii* poprzez niewykonanie obowiązku ustalenia programów przeciwdziałania narkomanii, bądź przez wykonanie tego obowiązku nierzetelnie, tj. ze znacznym opóźnieniem w stosunku do zaktualizowania się przedmiotowego obowiązku:

- *programem przeciwdziałania narkomanii do czasu kontroli NIK nie dysponowały: Województwo Śląskie, Miasto i Gmina Krynica Zdrój oraz Gmina Miedzna,*
- *ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii weszła w życie z dniem 4 października 2005 r., natomiast gminne programy przeciwdziałania narkomanii ustalone zostały przez Miasto i Gminę Barczewo dopiero od 2007 r., a przez Miasto Głogów, Miasto Kętrzyn, Miasto Pionki, Gminę Mykanów oraz Gminę i Miasto Nowe Skalmierzyce od 2008 r.*

Organy wykonawcze dziewięciu skontrolowanych gmin (28,1%) posiadających przedmiotowe programy przed 2008 r.) nie realizowały wynikającego z *art. 11*

ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii obowiązku przedkładania radom rocznych raportów z realizacji gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

W 15 (37,5%) skontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nierzetelność obowiązujących w nich programów ze względu m.in. na ich ogólnikowość (hasłowość, przepisywanie fragmentów programów krajowych) lub brak wstępnej, rzetelnej analizy potrzeb lokalnych. W opracowywanych na okresy roczne gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych brak było określenia rozmiaru rzeczowego planowanych przedsięwzięć oraz szacunku kosztów ich realizacji. W ocenie NIK, ogólnikowość programów ustalanych przez sejmiki województw i rady gmin oraz brak oparcia przedmiotowych programów o rzetelną analizę potrzeb lokalnych stwarza zagrożenie nieefektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na ich realizację i pozostawia organom wykonawczym zbyt daleko idącą swobodę w ich wydatkowaniu.

3.2.7. Wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi

3.2.7.1. Dochody i wydatki

W latach 2003 - 2007 wysokość dochodów uzyskanych przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego z opłat za zezwolenia w porównaniu do wysokości wydatków, jakie jednostki te zakwalifikowały jako koszty realizacji celów wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* kształtowała się następująco:

Rok	Samorządy województw			Gminy			Razem		
	Dochody tys. zł	Wydatki tys. zł	% (3:2)	Dochody tys. zł	Wydatki tys. zł	% (6:5)	Dochody tys. zł	Wydatki tys. zł	% (9:8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	30.495,3	16.074,0	52,7	19.704,0	17.161,2	87,1	50.199,3	33.235,2	66,2
2004	16.999,4	11.071,7	65,1	21.264,0	21.545,0	101,3	38.263,4	32.616,7	85,2
2005	30.591,3	27.308,5	89,3	22.256,8	22.387,2	100,6	52.848,1	49.695,7	94,0
2006	17.928,6	25.467,8	142,0	22.949,9	22.287,4	97,1	40.878,5	47.755,2	116,8
2007	32.509,8	25.375,9	78,0	24.444,4	22.748,4	93,1	56.954,2	48.124,3	84,5
Ogółem	128.524,4	105.297,9	81,9	110.619,0	106.129,2	95,9	239.143,5	211.427,1	88,4

(Dane szczegółowe: załączniki Nr 1 i 2)

Wysokość dochodów z opłat za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi w ostatnich latach cechowała się znaczną zmiennością, spowodowane

było to w szczególności specyfiką wnoszenia opłat za te zezwolenia. Negatywne skutki tej zmienności samorzady województw starały się niwelować na etapie tworzenia budżetu poprzez odpowiednie planowanie wydatków. W latach, w których uzyskiwano dochody wysokie ustalano plan wydatków na poziomie od tych dochodów niższym i odwrotnie.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, oceniając prawidłowość wykorzystania tych środków w okresie objętym kontrolą, NIK porównała kwotę dochodów z zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi łącznie w latach 2006-2007 z sumą dokonanych w tym okresie wydatków zakwalifikowanych jako koszty realizacji zadań wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości*. Wyniki tego porównania dają podstawę do oceny, że skontrolowane samorzady województw w latach 2006-2007 generalnie wywiązywały się z obowiązku określonego w *art. 9³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości*:

(tys. zł)			
Wyszczególnienie	Dochody z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy w latach 2006 -2007	Wydatki na realizację zadań wskazanych w art. 9 ³ ustawy w latach 2006-2007	% (3:2)
1	2	3	4
Województwo dolnośląskie	2.552,4	2.198,0	86,1
Województwo pomorskie	3.515,0	3.617,3	102,9
Województwo małopolskie	6.567,6	6.137,7	93,4
Województwo mazowieckie	11.894,3	11.723,0	98,5
Województwo śląskie	8.245,6	9.533,4	115,6
Województwo warmińsko-mazurskie	3.515,8	3.493,2	99,4
Województwo wielkopolskie	11.959,7	11.933,4	99,8
Województwo zachodniopomorskie	2.188,0	2.207,7	100,9
<i>Ogółem</i>	50.438,4	50.843,7	100,8

(Dane szczegółowe: załącznik Nr 3)

W Województwie Śląskim, co prawda wydatki na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii istotnie przekraczały kwotę uzyskanych dochodów z opłat za zezwolenia, jednak zauważenia wymaga fakt, że tylko niespełna połowa z tych dochodów wykorzystana została na finansowanie zadań, które ujęte zostały w programach, wskazanych w *art. 4 ust. 1 i art. 9³ ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Kontrole przeprowadzone w urzędach gmin wykazały, że w większości z nich dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych były jedynym (a nie „dodatковым” jak to założył ustawodawca), źródłem finansowania zadań

w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W 2006 r. w 78,1%, a w 2007 r. w 71,1% skontrolowanych gmin, wydatki na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii były niższe od dochodów pozyskanych przez te jednostki z przedmiotowych opłat.

Kwota wydatków zakwalifikowanych przez skontrolowane gminy jako koszty realizacji zadań wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* w 2006 r. i w 2007 r., w porównaniu z wysokością uzyskanych w tych latach dochodów za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przedstawiała się następująco:

Wyszczególnienie	2006 r.			2007 r.		
	Dochody w tys. zł	Wydatki w tys. zł	% (3:2)	Dochody w tys. zł	Wydatki w tys. zł	% (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
Gminy ogółem	22.949,9	22.287,4	97,1	24.444,4	22.748,4	93,1
Gminy powyżej 50.000 mieszkańców.	16.235,3	16.094,2	99,1	17.015,0	16.046,2	94,3
Gminy 10.000 – 50.000 mieszkańców.	6.033,9	5.554,8	92,1	6.642,7	5.992,5	90,2
Gminy poniżej 10.000 mieszkańców.	680,7	638,4	93,8	786,7	709,7	90,2

(Dane szczegółowe: załącznik Nr 3)

Poziom ww. wydatków mierzony jako odsetek kwoty zrealizowanych dochodów z opłat był w kontrolowanych gminach bardzo zróżnicowany i przedstawiał się w 2006 r. i w 2007 r. następująco:

Wykorzystanie dochodów z opłat za zezwolenie na realizację zadań %	2006 r.		2007 r.	
	Liczba gmin	%	Liczba gmin	%
1	2	3	4	5
51% -60%	1	3,1	-	-
61%-70%	1	3,1	3	9,4
71%-80%	3	9,4	4	12,5
81%-90%	4	12,5	10	31,2
91%-99%	16	50,0	6	18,8
100% i więcej	7	21,9	9	28,1
<i>Ogółem</i>	32	100,0	32	100,0

- Wyższe od kwoty dochodów z opłat za zezwolenia wydatki na sfinansowanie działań zakwalifikowanych jako realizacja zadań wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* w 2006 r. odnotowano w: Pile (o 12,3%), Bochni (o 11,7%), Kętrzynie (o 11,6%), Przechlewie (o 9,9%), Nowym Sączu (o 8,9%), Szczecinie (o 4,7%) i w Słupsku (o 0,1%), a 2007r. miało to miejsce w: Bochni (o 22,2%), Manowie (o 15,6%), Pile (o 13,7%), Zwoleniu (o 10,9%), Elku (o 8,4%), Rytrze (o 5,7%), Krynicy Zdroju (o 4,8%), Nowych Skalmierzycach (o 4,5%) i w Przechlewie (o 0,2%).

- *Najniższe w stosunku do dochodów z opłat za zezwolenia wydatki na sfinansowanie działań zakwalifikowanych jako realizacja zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości w 2006 r. odnotowano we Władysławowie (59,0%), Pionkach (70,2%) i w Wojkowicach (76,9%), a w 2007 r. we Władysławowie (64,1%), Lidzbarku Warmińskim (66,5%), Orzeszu (70,2%), i w Redzie (79,4%).*

Niewykorzystana w danym roku na sfinansowanie działań zakwalifikowanych jako realizacja zadań wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* w 2006 r. część dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zwiększała nadwyżkę budżetową bądź umniejszała deficyt budżetowy jednostki. Tylko sześć ze skontrolowanych gmin (18,7%) w przypadku niewykorzystania środków pochodzących z opłat za zezwolenia stosowało praktykę odpowiedniego zwiększenia planu wydatków na finansowanie zadań wskazanych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* w następnym roku budżetowym, przy czym nie zawsze kwoty tych zwiększeń faktycznie odpowiadały kwocie środków niewykorzystanych w roku poprzednim. W pozostałych gminach niewykorzystane środki stawały się źródłem finansowania innych zadań.

Łączna wartość dochodów z opłat, których legalność wykorzystania NIK zakwestionowała ze względu na nie przeznaczenie ich na cele wskazane w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości*, bądź na realizację zadań z tego zakresu nieprzewidzianych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub w programach przeciwdziałania narkomanii wynosiła 5.683,3 tys. zł.

3.2.7.2. Struktura wydatków

Środki pozyskane z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi wykorzystywane były głównie na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Udział wydatków na realizację działań przewidzianych w programach przeciwdziałania narkomanii w strukturze wydatków zakwalifikowanych przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań określonych w *art. 9³* i *art. 18²* ustawy o wychowaniu w trzeźwości był w okresie objętym kontrolą relatywnie niewielki i przedstawiał się w sposób następujący:

Wyszczególnienie	2006 r. (%)	2007 r. (%)
Ogółem skontrolowane jednostki	3,8	5,2
w tym:		
województwa samorządowe	3,9	5,9
gminy	3,6	4,3

(Dane szczegółowe: załącznik Nr 4)

W części skontrolowanych jednostek wydatków na przeciwdziałanie narkomanii (rozdział 85153 klasyfikacji budżetowej) nie realizowano w ogóle:

- w 2006 r. wydatków na przeciwdziałanie narkomanii (rozdział 85153) nie odnotowano w 14 z 40 (35%) skontrolowanych jednostek (Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Urząd Miejski w Słupsku, Urząd Miejski w Barczewie, Urząd Miasta Dzierżoniów, Urząd Miasta Kętrzyn, Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim, Urząd Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce, Urząd Miejski w Orzeszu, Urząd Miejski w Wyrzysku, Urząd Miejski w Zwoleniu, Urząd Gminy Szydłowo i Urząd Miasta Wojkowice),
- w 2007 r. wydatków na przeciwdziałanie narkomanii (rozdział 85153) nie odnotowano już tylko w czterech (10%) ze skontrolowanych jednostek (Urząd Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce, Urząd Gminy Mykanów, Urząd Miejski w Wyrzysku, Urząd Miasta Wojkowice).

W ocenie NIK niewielki poziom wydatków na przeciwdziałanie narkomanii wynikał nie tyle z braku realnych potrzeb, co z braku przygotowania i doświadczenia w realizacji zadań z tego zakresu¹⁶. Występowało to w szczególności w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.

Wykonanie istotnej części zadań przewidzianych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programach przeciwdziałania narkomanii, skontrolowane jednostki powierzały podmiotom zewnętrznym. Stwierdzono, że udział dotacji udzielonych przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego jednostkom należącym do sektora finansów publicznych oraz organizacjom pozarządowym (jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych), w ogólnej kwocie zrealizowanych wydatków przedstawiał się w latach 2006-2007 następująco:

Wyszczególnienie	2006 r.			2007 r.		
	Wydatki finansowane bezpośrednio	Dotacje dla jednostek:		Wydatki finansowane bezpośrednio.	Dotacje dla jednostek:	
		z sektora finansów publicznych	nienależących do sektora fin. publicznych		z sektora finansów publicznych	nienależących do sektora fin. publicznych
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, w tym:	46,2	31,9	21,9	42,1	33,5	24,4
Województwa	14,5	64,2	21,3	16,8	57,3	25,9
Gminy	71,2	6,3	22,5	70,4	6,9	22,7

(Dane szczegółowe: załączniki Nr 5 i 6)

¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, która wprowadziła obowiązek opracowywania wojewódzkich i gminnych programów przeciwdziałania narkomanii oraz możliwość finansowania realizacji zadań ujętych w tych programach środkami pochodzącymi z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi, weszła w życie z dniem 4 października 2005 r.

NIK pozytywnie ocenił powierzanie przez skontrolowane jednostki realizacji należących do nich zadań publicznych z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii tworzoną w tym celu wyspecjalizowanym jednostkom organizacyjnym i zajmującym się tego rodzaju problemami społecznymi organizacjom pozarządowym.

W siedmiu (17,5%) skontrolowanych urzędach stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji. NIK zakwestionowała w szczególności brak w umowach dostatecznie precyzyjnego określenia rozmiarów rzeczowych zadań, na które udzielono dotacji (dotyczyło to głównie dotacji udzielanych stowarzyszeniom sportowym i dotacji na dofinansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży), jak również brak kontroli i dostatecznie rzetelnej analizy sprawozdań z ich wykorzystania. W szczególności:

- *w trzech ze skontrolowanych gmin (Drawsko Pomorskie, Nowogard, Reda) stwierdzono przypadki nieprawidłowości przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji mające w ocenie NIK znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych (przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji), o których mowa w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷,*
- *negatywnie, pod względem gospodarności i rzetelności, NIK oceniła niewyegzekwowanie przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego od Fundacji Samotnej Matki „Pro-Vita” w Poznaniu pełnej, zgodnej z ofertą złożoną w postępowaniu konkursowym, realizacji powierzonego jej zadania publicznego. Na realizację tego zadania Województwo nieodpłatnie użyło w 2006 r. ww. Fundacji nieruchomości w Rogoźnie wraz z nowozakupionym wyposażeniem. Wartość księgowa tego mienia wynosiła 9.974,3 tys. zł, z czego 6.278,9 tys. zł (koszty remontu i modernizacji obiektu oraz zakupu wyposażenia) Zarząd Województwa sfinansował środkami pochodzącymi z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi. Fundacja zobowiązała się do prowadzenia w tym obiekcie Wojewódzkiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej i Rehabilitacji Młodzieży w ramach, którego miały funkcjonować całodobowy ośrodek interwencji kryzysowej dla ofiar przemocy w rodzinie, zakład rehabilitacji leczniczej oraz świadczący ambulatoryjną i stacjonarną pomoc uzależnionym i współuzależnionym ośrodek leczenia uzależnień. Do dnia kontroli Fundacja „Pro Vita” nie podjęła działalności w zakresie ambulatoryjnego i stacjonarnego leczenia uzależnień.*

¹⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

3.2.7.3. Zadania finansowane z dochodów pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi

Z ustaleń kontroli wynika, że nie wszystkie wydatki zakwalifikowane przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań określonych w *art. 9³, art. 11¹ i art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, faktycznie służyły profilaktyce i przeciwdziałania problemom alkoholowym oraz przeciwdziałaniu narkomanii. Nieprawidłowości w wykorzystaniu środków stwierdzono w 3 z 8 (37,5%) skontrolowanych urzędów marszałkowskich i 19 z 32 (59,4%) skontrolowanych urzędów gmin. Kwota wydatków, których legalność z punktu widzenia przepisów *ustawy o wychowaniu w trzeźwości* NIK zakwestionowała wyniosła 7.983,1 tys. zł.

Najczęściej występującą nieprawidłowością było zaliczanie do kosztów realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub programów przeciwdziałania narkomanii wydatków na realizowanie zadań bądź zakupy niemające faktycznie związku z działaniami określonymi w tych programach.

Na przykład:

- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego stwierdzono, że jako wydatki na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych lub przeciwdziałanie narkomanii zakwalifikowano m.in. koszty związane z realizacją zadań: pn. „Cyberuzależnienia Pl” (kreowanie właściwych postaw społecznych wobec problemu uzależnienia od komputera i internetu), pn. „Dbaj o swoje zdrowie już od najmłodszych lat masz tylko jedno” i pn. „Kampania społeczna 3x30x130” (propagowanie wiedzy w zakresie chorób kardiologicznych, edukacja w zakresie bezpiecznego uprawiania różnych rodzajów sportu amatorskiego), oraz pn. „Ku rodzinie” (zadanie realizowane w hospicjum, którego celem było min.: rozwinięcie i wzmocnienie podstawowych umiejętności wolontariuszy w kontaktach z rodzinami osób obłożnie chorych). Do ww. kategorii wydatków zaliczono również m.in. obsługę Konferencji Małopolskiej Rady Zdrowia Publicznego (usługę restauracyjną, wynajęcie sali konferencyjnej ze sprzętem technicznym), przygotowanie przerwy kawowej dla uczestników III Małopolskiej Konferencji Szpitali Promującej Zdrowie, przygotowanie materiału do programu edukacyjnego emitowanego na antenie TVP Kraków w Magazynie Medycznym pn. „Nowoczesna diagnostyka kardiologiczna”,
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego stwierdzono, że w ramach realizacji Wojewódzkiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych finansowano wykłady i szkolenia pt. „Problemy seksualne dziewcząt w wieku dojrzewania z uwzględnieniem problematyki izolacyjnej, postępowanie wychowawcze”, „Uzależnienie od Internetu – przyczyny, diagnoza i konsekwencje”, „Szpital w oczach mediów-kreowanie jego wizerunku z korzyścią dla pacjenta” oraz badania naukowe dotyczące zjawiska przemocy rówieśniczej i agresji w szkole oraz w środowisku lokalnym na terenie województwa

- wielkopolskiego, a także skład i druk materiałów konferencyjnych z konferencji nt. „Zarządzania zdrowiem społecznym i edukacją menedżera ochrony zdrowia”,
- w sześciu urzędach gmin ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych sfinansowano m.in. zakupy: materiałów z okazji jubileuszu miasta; wyposażenie do sali gimnastycznej dla szkoły podstawowej; książek do biblioteki gminnej; sprzętu muzycznego dla młodzieżowej orkiestry dętej oraz sfinansowano urządzenie miejskich placów zabaw dla dzieci i wynagrodzenia osób prowadzących zajęcia wyrównawcze i świetlicowe w szkołach.

Zdaniem NIK były to działania nielegalne i nierzetelne.

W ocenie NIK nieprawidłowością z tego zakresu, było także kwalifikowanie jako kosztu realizacji zadań określonych w ww. programach wynagrodzeń pełnomocników burmistrzów (prezydentów miast) i innych pracowników skontrolowanych urzędów wykonujących czynności związane z administrowaniem sprawami z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom. Zdaniem NIK koszt tego rodzaju obsługi powinien być finansowany ze środków przewidzianych na administrację, nie zaś z opłat pobieranych od przedsiębiorców¹⁸. Praktykę taką stwierdzono w sześciu skontrolowanych jednostkach. Na przykład:

- w Urzędzie Miejskim w Krynicy Zdroju na wynagrodzenie Pełnomocnika Burmistrza ds. Realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wydano 30,6 tys. zł, a w Urzędzie Miejskim w Orzeszu na wynagrodzenie takiego pełnomocnika wydano 12,0 tys. zł,
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, na sfinansowanie kosztów wynagrodzeń dwóch pracowników Urzędu zatrudnionych w Biurze ds. Uzależnień Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej przeznaczono kwotę 219,3 tys. zł.

W 2 z 32 (6,2%) skontrolowanych urzędów gmin stwierdzono finansowanie ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych kosztów realizacji obowiązkowych zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, tj. kosztów utrzymania noclegowni dla osób bezdomnych¹⁹:

- w Mieście Szczecinie, gdzie prowadzenie noclegowni dla osób bezdomnych w całości potraktowano jako zadanie realizowane w ramach Miejskich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i powierzono

¹⁸ Przepisy art. 9³ ust. 1 i art. 11¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jednoznacznie wskazują, że dochody z opłat pobranych za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi wykorzystane być mogą na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, a nie na obsługę administracyjną realizacji tych zadań.

¹⁹ Udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym jest zadaniem własnym gminy z zakresu pomocy społecznej określonym w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

organizacjom pozarządowym, jako zadanie publiczne pod nazwą: „rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień”. Łączna kwota dotacji udzielonych na realizację ww. zadania wyniosła 2.400,0 tys. zł w latach 2006 – 2008,

- *w ramach realizacji Miejskich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Miasto Elk zawarło w okresie od stycznia 2006 r. do lipca 2007 r. z działającą w formie zakładu budżetowego Izbą Wytrzeźwień w Elku umowy na „świadczenie gotowości usług polegających na realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej obejmującej usługi noclegowe” dla osób bezdomnych (16 miejsc). Za realizację tych umów Miasto Elk zapłaciło miejscowej Izbie Wytrzeźwień 378,4 tys. zł.*

W 6 z 32 (18,7%) skontrolowanych urzędów gmin jako koszty realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych traktowano ponoszone bezpośrednio lub pośrednio wydatki na utrzymanie izb wytrzeźwień. Źródłem finansowania izb wytrzeźwień powinny być opłaty pobierane od osób zatrzymanych (*art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*). Zgodnie z podzielanym przez NIK stanowiskiem m.in. regionalnych izb obrachunkowych i PARPA, izby wytrzeźwień są jednostkami realizującymi zadania własne gminy w zakresie porządku publicznego a nie z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ze środków pochodzących z opłat finansowane mogą być jedynie realizowane przez taką izbę dodatkowe zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, wpisanych w gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Nieprawidłowość ta dotyczyła kwoty łącznie 3.492,8 tys. zł.

W ocenie NIK, niezgodnie z *ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, finansowano środkami pochodzącymi z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi zakupy sprzętu i wyposażenia dla Policji, które nie wiążą się bezpośrednio z realizacją skonkretyzowanych, co do rozmiaru i zasięgu dodatkowych działań Policji w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub przeciwdziałania narkomanii. Na przykład kontrola przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego wykazała, że:

- *w 2006 r., na podstawie ogólnych sformułowań wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych o współdziałaniu z innymi instytucjami, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, na wniosek Komendy*

Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (KWP) o udzielenie dofinansowania na zakup paliwa przyznał KWP dotację celową w kwocie 150 tys. zł na zakup materiałów i usług na realizację bliżej nieokreślonego programu przeciwdziałania skutkom nadużywania alkoholu wśród osób bezdomnych z problemami alkoholowymi. Z przedstawionego przez KWP rozliczenia wynika, że dotacja ta wykorzystana została na zakup wyposażenia samochodów policyjnych w apteczki pierwszej pomocy, reflektory-szperacze i latarki akumulatorowe. Mimo to, Urząd nie zakwestionował jej rozliczenia. W 2008 r. Zarząd Województwa, na podobnej podstawie zaplanował udzielenie KWP dotacji na zakup sprzętu i wyposażenia w kwocie 750,5 tys. zł (w tym m.in. 39 notebooków, 39 telewizorów LCD „Sony”, rzutników multimedialnych, sprzętu fotograficznego, specjalistycznego sprzętu do ratownictwa wodnego, wyposażenia samochodów policyjnych).

W pięciu skontrolowanych urzędach gmin stwierdzono nieprawidłowości w sposobie ustalenia bądź wypłaty świadczeń należnych członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Na przykład:

- *świadczenia wypłacane członkom Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Elku i członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Przechlewie miały charakter diet a więc świadczenia innego rodzaju niż wynagrodzenie o jakim mowa w art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (dotyczyło to kwoty łącznie 190 tys. zł).*

Jako niegospodarny NIK oceniła dokonany przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego zakup ze środków pochodzących z opłat za hurtowy obrót napojami alkoholowymi nieruchomości.

- *Kontrola w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego ujawniła, że w sierpniu 2006 r., korzystając ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi Zarząd Województwa zakupił za kwotę 600,0 tys. zł nieruchomość z zamiarem jej wykorzystania na potrzeby rozszerzenia działalności prowadzonej w Wojewódzkim Ośrodku Interwencji Kryzysowej i Rehabilitacji Młodzieży w Rogoźnie. Do dnia kontroli NIK, a więc przez 2 lata od daty zakupu, przedmiotowa nieruchomość nie została w żaden sposób zagospodarowana, a na skutek braku skutecznej ochrony doszło do istotnego zniszczenia wchodzących w jej skład budynków.*

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola przygotowana została na podstawie analizy stanu prawnego, analizy dostępnych dokumentów, wpływających skarg dotyczących wydawania i cofania zezwoleń, egzekwowania warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz dysponowania środkami finansowymi. Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano również wyniki przeprowadzonej przez NIK w 2000 r. kontroli prawidłowości wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi.

Kontrolę przeprowadzono w sześciu województwach, które wg danych regionalnych izb obrachunkowych uzyskiwały najwyższe dochody z opłat od zezwoleń na handel napojami alkoholowymi oraz w dwóch województwach gdzie dochody te były niższe od średniej krajowej. Na terenie każdego województwa skontrolowano urząd marszałkowski oraz cztery urzędy gmin, w tym jedną gminę o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys. oraz co najmniej dwie w gminach o liczbie mieszkańców od 10-50 tys.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W jednym przypadku (kontrola Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego) zgłoszone zostały zastrzeżenia do treści protokołu kontroli, protokoły z pozostałych kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń.

W wyniku kontroli NIK sformułowała łącznie 45 wystąpień pokontrolnych zawierających łącznie 192 wnioski pokontrolne. Sześciu kierowników skontrolowanych jednostek wniosło ogółem 16 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w tych wystąpieniach, z czego w wyniku postępowania odwoławczego, uwzględnione zostały jedno w całości a dwa częściowo.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), NIK wniosła m.in. o:

- przyjęcie sposobu rozliczania dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń, gwarantującego przeznaczanie ich wyłącznie na zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii,

- podjęcie skutecznych działań w celu zaprzestania finansowania wynagrodzeń pracowników urzędu z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- tworzenie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w oparciu o wyniki diagnozy zagrożeń nimi i wnioski wynikające z bieżących analiz potrzeb lokalnych gminy w ww. zakresie a także wymiarowanie obejmowanych programami zadań,
- przestrzeganie obowiązujących zasad i warunków wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w *art. 18 ust. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, a w przypadku kontynuowania przez przedsiębiorcę sprzedaży po wygaśnięciu zezwolenia, informowanie stosowanych organów o popełnieniu przestępstwa określonego w *art. 43 ust. 1* ww. ustawy,
- podjęcie działań mających na celu wykonywanie ustawowego obowiązku kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, zgodnie z postanowieniami *art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Z nadesłanych do dnia 31 marca 2009 r. informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach NIK wynika, że kierownicy skontrolowanych jednostek podjęli m.in. działania polegające na:

- wykorzystaniu dochodów z opłat za zezwolenia na hurtowy obrót napojami o zawartości do 18% alkoholu wyłącznie na realizację zadań, które są ujęte w programach określonych w *art. 9³ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*,
- zaprzestaniu finansowania wynagrodzeń pracowników urzędów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- opracowaniu gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w oparciu o wyniki diagnozy zagrożeń (alkohol, narkomania, przemoc i agresja),
- dokładnym weryfikowaniu wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w szczególności w zakresie spełniania warunków określonych w *art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości*,
- wprowadzeniu procedury mającej na celu bezwzględne wyeliminowanie praktyki tolerowania prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez przedsiębiorców spóźniających się z opłatami za sprzedaż tychże napojów (po dokonaniu wpłaty po terminie wydawane będą decyzje stwierdzające wygaśnięcie określonych zezwoleń),
- ustaleniu harmonogramu i sposobu kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Według stanu na dzień 31 marca 2009 r. spośród 192 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK, zrealizowanych zostało 123, 20 wniosków jest w trakcie realizacji i 49 wniosków nie zostało jeszcze zrealizowanych.

Do dnia 31 marca 2009 r. NIK wystosowała do organów prokuratury 13 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw, (12 dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia, jedno dotyczące poświadczenia nieprawdy przez członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych) oraz pięć zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (dot. przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji).

W trakcie kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w wymiarze finansowym:

- 1) kwoty uzyskane z naruszeniem prawa na łączną kwotę 427,4 tys. zł,
- 2) kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa na łączną kwotę 7.983,1 tys. zł ,
- 3) kwoty wydatkowane niegospodarnie, nierzetelnie na łączną kwotę 770 tys. zł,
- 4) inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 17.750,3 tys. zł.

Na kwoty uzyskane z naruszeniem prawa składa się głównie wartość opłat wniesionych przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, które wygasły z mocy prawa. Na inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym złożyły się przede wszystkim wartość sprzedaży napojów alkoholowych, które sprzedane zostały przez przedsiębiorców nieposiadających ważnego zezwolenia (kwota 9.498,7 tys. zł - pkt 3.2.3. informacji), wartość dochodów z opłat od zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały przeznaczone przez skontrolowane jednostki na cele wskazane w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości* (kwota 5.683,3 tys. zł - pkt 3.7.2.1. informacji) oraz zwymiarowane finansowo nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji i sprawozdawczości.

5. Załączniki

5.1. Wykaz aktów prawnych

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 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
7. Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007r. Nr 14, poz. 89 ze zm.).
11. Ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
13. 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).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (Dz.U. Nr 143, poz. 1033).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, wzorów wniosków oraz wzorów informacji o sprzedaży napojów alkoholowych (Dz.U. Nr 60, poz. 614).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.);

5.2. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

- Nr 1. Kwoty uzyskanych przez skontrolowane jednostki dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych w latach 2003 – 2007.
- Nr 2. Kwoty zrealizowanych przez skontrolowane jednostki wydatków na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii w latach 2003 – 2007.
- Nr 3. Porównanie uzyskanych przez skontrolowane jednostki dochodów z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych z faktycznie zrealizowanymi wydatkami na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii w latach 2006 – 2008 (I półrocze).
- Nr 4. Struktura wydatków finansowanych środków pochodzących z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2006 – 2007.
- Nr 5. Struktura wydatków finansowanych środków pochodzących z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych wg podmiotów realizujących zadania w latach 2006 – 2007.
- Nr 6. Struktura wydatków finansowanych środków pochodzących z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych - wydatki zrealizowane bezpośrednio przez skontrolowane jednostki w latach 2006 – 2007.

Nr 1. Kwoty uzyskanych przez skontrolowane jednostki dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych w latach 2003-2007.

Jednostka samorządu terytorialnego	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	zł					Rok poprzedni = 100			
OGÓLEM	50.169.255	38.263.502	52.848.139	40.878.836	56.954.181	76,3	138,1	77,4	139,3
I. Województwa	30.495.263	16.999.450	30.591.297	17.928.637	32.509.777	55,7	180,0	58,6	181,3
Dolnośląskie	2.624.796	700.400	2.114.412	650.365	1.902.150	26,7	301,9	30,8	292,5
Pomorskie	1.221.386	1.791.050	1.146.530	2.407.800	1.107.200	146,6	64,0	210,0	46,0
Małopolskie	5.561.497	707.350	5.189.431	957.880	5.609.700	12,7	733,6	18,5	585,6
Mazowieckie	6.665.784	5.007.753	7.261.084	3.915.493	7.978.797	75,1	145,0	53,9	203,8
Śląskie	5.221.845	1.258.032	4.595.620	3.815.731	4.429.881	24,1	365,3	83,0	116,1
Warmińsko-mazurskie	2.585.041	781.498	2.487.523	914.777	2.600.987	30,2	318,3	36,7	284,3
Wielkopolskie	2.585.041	781.498	2.487.523	914.777	2.600.987	30,2	318,3	36,8	284,3
Zachodniopomorskie	5.014.914	6.363.667	5.955.938	4.860.400	7.099.262	126,9	93,6	81,6	146,1
II. Gminy	19.703.992	21.264.052	22.256.842	22.949.899	24.444.404	107,9	104,7	103,1	106,5
Powyżej 50 tys. mieszkańców	13.811.829	15.086.882	15.728.925	16.235.299	17.014.959	109,2	104,2	103,2	104,8
Bytom	2.291.499	2.620.069	2.633.446	2.611.277	2.679.405	114,3	100,5	99,2	102,6
Elk	691.140	691.941	730.284	772.170	743.186	100,1	105,5	105,7	96,2
Głogów	1.027.813	1.060.376	1.027.899	1.043.274	1.111.091	103,2	96,9	101,5	106,5
Nowy Sącz	1.337.537	1.497.851	1.510.289	1.499.807	1.510.609	111,9	100,8	99,3	100,7
Piła	1.007.423	1.064.729	1.034.239	1.015.719	1.157.352	105,7	97,1	98,2	113,9
Siedlce	856.925	849.677	889.279	862.292	948.816	99,1	106,7	97,0	110,0
Słupsk	1.202.033	1.288.484	1.295.954	1.377.475	1.746.337	107,1	100,6	106,3	126,8
Szczecin	5.397.459	6.013.755	6.607.535	6.753.285	7.118.163	111,4	109,9	102,2	105,4
Od 10 do 50 tys. mieszkańców	5.281.812	5.541.630	5.881.299	6.033.898	6.642.692	104,9	106,1	102,6	110,1
Barczewo	148.358	173.893	173.695	191.831	200.245	117,2	99,4	110,4	104,4
Bochnia	501.291	516.852	542.194	532.709	536.640	103,1	104,9	98,3	100,7
Drawsko Pomorskie	217.819	218.765	231.235	234.925	302.171	100,4	105,7	101,6	128,6
Dzierżonów	488.308	450.887	494.626	532.072	723.241	92,3	109,7	107,6	135,9
Kętrzyn	311.914	350.217	343.862	354.264	411.205	112,3	98,2	103,0	116,1
Kobierzyce	838.796	984.174	1.135.846	1.125.388	1.176.134	117,3	115,4	99,0	104,5
Krynica Zdrój	431.462	447.968	491.054	505.918	540.787	103,8	109,6	103,0	106,9
Lidzbark Warmiński	178.818	227.451	216.476	202.057	240.972	127,2	95,2	93,3	119,3
Mykanów	147.818	166.461	161.582	172.518	183.271	112,6	79,0	106,8	106,2
Nowe Skalmierzyce	146.988	162.958	165.515	170.688	164.564	110,9	101,6	103,1	96,4
Nowogard	284.115	290.662	313.632	324.594	352.791	102,3	107,9	103,5	108,7
Orzesze	231.514	245.192	262.589	245.445	239.485	105,9	107,1	93,5	94,1
Pionki	117.800	121.046	125.934	158.764	170.345	102,8	104,0	126,1	107,3
Reda	199.560	206.679	202.379	214.233	264.112	103,6	97,9	105,9	123,3
Władysławowo	686.235	627.583	659.244	700.643	756.728	91,5	105,0	106,3	108,0
Wyrzysk	167.058	170.807	176.851	173.081	182.501	102,2	103,5	97,9	105,4
Zwoleń	183.958	180.035	184.915	194.768	197.500	97,9	102,7	105,3	101,4
Poniżej 10 tys. mieszkańców	610.351	635.540	646.618	680.702	786.753	104,1	101,7	105,3	115,6
Manowo	101.424	98.598	101.079	108.018	109.865	97,2	102,6	106,9	101,7
Miedzna	30.450	31.480	32.155	35.308	39.086	103,4	102,1	109,8	110,7
Przechlewo	61.160	70.997	67.314	75.734	64.096	116,1	94,8	112,5	84,6
Rytro	50.198	52.876	46.830	50.642	60.073	105,3	88,6	108,1	118,6
Szydłowo	85.818	91.247	90.906	91.716	93.929	106,3	99,6	102,4	102,4
Wojkowice	104.704	103.553	109.269	108.317	163.427	98,9	105,5	99,1	150,9
Zgorzelec	176.597	186.789	199.065	210.967	256.277	105,8	106,6	106,0	121,5

Nr 2. Kwoty zrealizowanych przez skontrolowane jednostki wydatków na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w latach 2003-2007.

Jednostka samorządu terytorialnego	2003	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	zł					Rok poprzedni = 100			
OGÓLEM	33.235.167	32.616.761	49.695.756	47.755.255	48.124.274	98,1	152,4	96,1	100,8
I. Województwa	16.073.997	11.071.717	27.308.537	25.467.843	25.375.876	68,9	246,6	93,2	99,6
Dołnośląskie	1.455.215	1.520.700	2.206.082	1.177.789	1.020.221	104,5	145,1	53,4	86,6
Pomorskie	870.143	1.337.164	1.492.901	2.445.259	1.720.095	153,7	111,6	163,8	70,3
Małopolskie	3.350.253	1.046.612	3.510.002	2.445.946	3.691.792	31,2	335,4	69,7	150,9
Mazowieckie	4.416.116	2.794.432	6.006.673	6.413.333	5.309.636	63,3	215,0	106,8	82,8
Śląskie	520.974	894.439	2.755.046	5.670.504	3.862.871	171,7	308,0	205,8	68,1
Warmińsko-mazurskie	2.565.555	1.019.600	2.792.418	842.529	2.650.652	39,7	273,9	30,2	314,6
Wielkopolskie	1.245.741	1.340.350	6.745.966	5.491.856	6.441.572	107,6	503,3	81,2	117,3
Zachodniopomorskie	1.650.000	1.118.420	1.799.449	980.627	1.227.037	67,8	160,9	54,5	125,1
II. Gminy	17.161.170	21.545.044	22.387.219	22.287.412	22.748.399	125,5	103,9	99,5	102,1
Powyżej 50 tys. mieszkańców	11.882.369	15.438.747	15.414.843	16.094.197	16.046.196	129,9	99,8	104,4	99,7
Bytom	1.928.930	2.385.180	2.104.225	2.347.705	2.189.196	123,7	88,2	111,6	93,2
Elk	424.596	690.602	672.647	729.361	805.764	162,6	158,4	108,4	110,5
Głogów	974.142	1.007.885	1.040.410	1.012.233	1.058.028	103,5	103,2	97,3	104,3
Nowy Sącz	1.153.571	1.528.226	1.566.682	1.629.094	1.452.763	132,5	102,5	104,0	89,2
Piła	1.096.889	1.121.026	1.242.489	1.141.130	1.315.676	102,2	110,8	91,8	115,3
Siedlce	528.202	784.337	798.627	817.957	843.967	148,5	101,8	102,4	103,2
Słupsk	1.001.251	1.239.541	1.245.983	1.378.980	1.521.363	123,8	100,5	110,7	110,3
Szczecin	4.774.788	6.681.950	6.743.780	7.037.736	6.861.578	139,9	100,9	104,4	97,5
Od 10 do 50 tys. mieszkańców	4.717.961	5.589.102	6.381.800	5.554.822	5.992.504	118,5	114,2	87,0	107,9
Barczewo	118.567	160.742	218.025	191.556	169.200	135,6	135,6	87,6	88,3
Bochnia	470.672	499.187	505.604	595.192	659.135	106,1	101,3	117,7	110,7
Drańsko Pomorskie	197.909	201.027	227.113	224.617	265.210	101,6	113,0	98,9	118,1
Dzierżoniów	344.816	598.217	600.502	484.551	557.987	173,5	100,4	80,7	115,2
Kętrzyn	241.143	409.520	202.608	395.499	395.146	169,8	49,5	195,2	99,9
Kobierzyce	838.796	984.172	1.135.846	1.125.388	1.171.989	117,3	115,4	99,1	104,1
Krynica Zdrój	394.541	460.729	506.557	487.347	566.929	116,8	109,9	96,2	116,3
Lidzbark Warmiński	140.679	201.274	181.537	174.110	160.215	143,1	90,2	95,9	92,0
Mykanów	107.938	133.262	129.770	165.429	156.525	123,5	97,4	127,5	95,2
Nowe Skalmierzyce	138.610	160.128	136.643	145.988	172.050	115,5	85,3	106,8	117,9
Nowogard	214.896	229.355	225.867	301.284	316.871	106,7	98,5	133,4	105,2
Orzesze	248.218	122.541	149.669	178.623	168.051	49,4	122,1	119,3	94,1
Pionki	85.296	94.634	114.402	111.435	142.918	110,9	120,9	97,4	128,3
Reda	173.589	170.563	198.085	209.790	209.819	98,3	140,9	105,9	100,0
Władysławowo	663.286	828.847	1.460.536	413.327	485.036	125,0	176,2	28,3	117,3
Wyrzysk	167.649	192.473	193.388	164.419	176.273	114,8	100,5	85,0	107,2
Zwolen	171.356	142.431	195.648	186.267	219.150	83,1	137,4	95,2	117,7
Poniżej 10 tys. mieszkańców	560.840	517.195	590.576	638.392	709.699	92,2	114,2	108,1	111,2
Manowo	94.378	87.917	91.774	106.816	127.034	93,1	104,4	116,4	118,9
Miedzna	23.200	23.607	26.273	29.736	30.821	101,8	111,3	113,4	103,6
Przechlewo	47.780	42.038	62.998	72.242	64.236	88,0	149,9	114,7	88,9
Rytko	61.399	46.844	57.457	49.906	63.502	76,3	122,7	86,9	127,2
Szydłowo	66.214	88.076	80.852	89.865	73.832	133,0	91,8	111,1	82,2
Wojkowice	97.621	77.219	78.913	83.534	136.323	79,1	102,2	105,9	163,2
Zgorzelec	170.248	151.494	192.309	206.294	213.931	89,0	126,9	107,3	103,7

Nr 3. Porównanie uzyskanych przez skontrolowane jednostki dochodów z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych z faktycznie zrealizowanymi wydatkami na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w latach 2006-2008 (I półrocze).

Jednostka samorządu terytorialnego	2006 r.		2007 r.		2008 r. (I półrocze)		Udział		
	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki	3:2	5:4	7:6
	zł						%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓLEM	40.878.536	47.755.255	56.954.181	48.124.274	28.306.669	17.927.260	116,8	84,5	63,3
I. Województwa	17.928.637	25.467.843	32.509.777	25.375.876	8.859.198	7.557.004	142,1	78,5	85,3
Dolnośląskie	650.365	1.177.789	1.902.150	1.020.221	598.850	523.722	181,1	53,6	87,4
Pomorskie	2.407.800	2.445.259	1.107.200	1.172.095	2.168.200	610.722	101,5	105,8	28,2
Małopolskie	954.880	2.445.946	5.609.700	3.691.792	572.500	395.417	256,1	65,8	69,1
Mazowieckie	3.915.493	6.413.333	7.978.797	5.309.636	1.770.343	2.421.397	163,8	66,5	136,8
Śląskie	3.815.730	5.670.504	4.429.881	3.862.871	753.300	571.767	148,6	87,2	75,9
Warmińsko-mazurskie	914.777	842.529	2.601.987	2.650.652	765.505	663.658	92,1	106,9	86,7
Wielkopolskie	4.860.400	5.491.856	7.099.262	6.441.572	1.965	1.863.561	113,0	90,7	94,8
Zachodniopomorskie	406.191	980.627	1.781.800	1.227.037	264.100	506.760	241,4	68,8	191,9
II. Gminy	22.949.899	22.287.412	24.444.404	22.748.399	19.448.471	10.370.256	97,1	93,1	53,3
Powyżej 50 tys. mieszkańców	16.236.299	16.094.197	17.014.959	16.046.196	13.694.900	7.522.796	99,1	94,3	54,9
Bytom	2.611.277	2.347.705	2.679.405	2.189.057	2.025.040	1.061.246	89,9	81,7	52,4
Elk	772.170	729.361	743.186	805.764	725.922	290.066	94,4	108,4	39,9
Głogów	1.043.274	1.012.233	1.111.091	1.056.028	839.485	480.417	97,0	95,0	57,2
Nowy Sącz	1.496.307	1.629.094	1.510.609	1.452.763	1.388.261	733.176	108,9	96,2	52,8
Piła	1.015.719	1.141.130	1.157.352	1.315.676	888.058	519.572	112,3	113,7	58,5
Siedlce	862.292	817.957	948.816	843.967	929.994	657.018	94,8	88,9	70,6
Słupsk	1.377.475	1.378.980	1.746.337	1.521.363	1.203.426	816.039	100,1	87,1	67,8
Szczecin	6.753.285	7.037.736	7.118.163	6.861.578	5.694.714	2.965.262	104,7	96,4	52,1
Od 10 do 50 tys. mieszkańców	6.033.898	5.554.822	6.642.692	5.992.504	5.174.151	2.585.820	92,1	90,2	50,0
Barczewo	191.831	191.556	200.245	169.200	148.462	105.724	99,8	84,5	71,2
Bochnia	532.709	595.192	536.640	659.135	381.983	321.017	111,7	122,8	84,0
Drawsko Pomorskie	234.925	224.617	302.171	265.210	249.223	144.283	95,6	87,8	57,9
Dzierżoniów	532.072	484.551	723.241	557.987	440.038	258.265	91,1	77,1	58,9
Kętrzyn	354.264	395.499	411.205	395.146	308.717	201.829	111,6	96,1	65,4
Kobierzyce	1.125.388	1.125.388	1.176.134	1.171.989	891.824	262.516	100,0	99,6	29,4
Krynica Zdrój	505.918	487.347	540.787	566.929	460.187	287.335	96,3	104,8	62,4
Lidzbark Warmiński	202.057	174.110	240.972	160.215	175.135	95.634	86,2	66,5	54,6
Mykanów	172.518	165.429	183.271	156.525	175.135	95.634	95,9	85,4	13,4
Nowe Skalmierzyce	170.688	145.988	164.564	172.050	137.166	53.763	85,5	104,5	39,2
Nowogard	324.594	301.284	352.791	316.871	275.892	134.912	92,8	89,8	48,9
Orzesze	245.445	178.623	239.485	168.051	202.648	78.943	72,8	70,2	38,9
Pionki	158.764	111.435	170.345	142.918	147.728	60.702	70,2	83,9	41,1
Reda	214.233	209.790	264.112	209.819	220.101	116.552	97,9	79,4	52,9
Władysławowo	700.643	413.327	756.728	485.036	731.132	257.892	59,0	64,1	35,5
Wyrzysk	173.081	164.419	182.501	176.273	116.955	66.251	95,0	96,6	56,6
Zwoleń	194.768	186.267	197.500	219.150	151.583	119.389	95,6	110,9	78,8
Poniżej 10 tys. mieszkańców	680.702	638.392	786.753	709.699	579.420	261.640	93,8	90,2	45,2
Manowo	108.018	106.816	109.865	127.034	55.641	55.641	98,9	115,6	100,0
Miedzna	35.308	29.736	39.086	30.821	29.360	8.587	84,2	78,8	29,2
Przechlewo	65.734	72.242	64.096	64.236	50.094	19.935	109,9	100,2	39,8
Rytko	50.642	46.906	60.073	63.502	50.142	27.378	92,6	105,7	54,6
Szydłowo	91.716	89.865	93.929	73.832	64.574	32.834	97,9	78,6	50,8
Wojkowice	108.317	83.534	163.427	136.323	70.959	47.387	76,9	83,4	66,8
Zgorzelec	210.967	206.294	256.277	213.951	258.650	69.878	97,8	83,5	27,0

Nr 4. Struktura wydatków finansowanych środków pochodzących z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy lub sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych wg rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2006-2007.

Jednostka samorządu terytorialnego	2006 r.				2007 r.				Udział					
	Wydatki ogółem	Rozdział 85153*	Rozdział 85154**	Inne rozdziały	Wydatki ogółem	Rozdział 85153*	Rozdział 85154**	Inne rozdziały	3:2	4:2	5:2	7:6	8:6	9:6
	zł									%%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
OGÓLEM	47.755.254	1.782.537	41.592.111	14.308.606	48.124.274	2.480.475	44.277.410	1.366.389	3,8	87,2	9,0	5,2	92,0	2,8
I. Województwa	25.467.843	985.126	21.060.111	3.422.606	25.375.876	1.496.616	23.680.706	198.556	3,9	82,7	13,4	5,9	93,3	0,8
Dolnośląskie	1.177.789	4.246	1.173.543	0	1.020.221	44.697	975.534	0	0,4	99,6	0	4,4	95,6	0
Pomorskie	2.445.259	383.755	2.061.504	0	1.172.095	123.979	1.048.116	0	15,6	84,4	0	10,6	89,4	0
Małopolskie	2.445.946	157.431	1.891.135	397.380	3.691.792	90.400	3.468.250	133.142	6,4	77,3	16,3	2,5	93,9	3,6
Mazowieckie	6.413.333	284.940	6.128.393	0	5.309.636	449.663	4.859.973	0	4,4	95,6	0	8,5	91,5	0
Śląskie	5.670.504	0	5.670.504	0	3.862.871	453.993	3.408.878	0	0,0	100,0	0	11,8	88,2	0
Warmińsko-mazurskie	842.529	68.320	774.209	0	2.650.652	84.103	2.566.549	0	8,1	91,9	0	3,2	96,8	0
Wielkopolskie	5.491.856	23.460	2.443.170	3.025.226	6.441.572	61.780	6.329.379	50.413	0,4	44,5	55,1	1,0	98,2	0,8
Zachodniopom.	980.627	62.974	917.653	0	1.227.037	188.000	1.024.037	15.000	6,4	93,6	0	15,3	83,5	1,2
II. Gminy	22.287.411	797.411	20.532.000	958.000	22.748.399	983.860	20.596.704	1.167.834	3,6	92,1	4,3	4,3	90,5	5,2
Powyżej 50 tys. miesz.	16.094.197	664.809	14.471.388	958.000	16.046.196	744.063	14.134.299	1.167.834	4,1	89,9	6,0	4,6	88,1	7,3
Bytom	2.347.706	11.200	2.336.506	0	2.189.057	10.995	2.178.062	0	0,5	99,5	0	0,5	99,5	0
Elk	729.361	25.779	703.582	0	805.764	31.474	774.290	0	3,5	96,5	0	3,9	96,1	0
Głogów	1.012.233	78.480	933.753	0	1.056.028	84.000	972.028	0	7,7	92,3	0	8,0	92,0	0
Nowy Sącz	1.629.094	17.500	1.611.594	0	1.452.763	19.700	1.433.063	0	1,1	98,9	0	1,4	98,6	0
Piła	1.141.130	16.914	1.124.216	0	1.315.676	16.997	1.298.678	0	1,5	98,5	0	1,3	98,7	0
Siedlce	817.957	56.089	761.868	0	843.967	50.000	793.967	0	6,9	93,1	0	5,9	94,1	0
Stupsk	1.378.980	0	1.378.980	0	1.521.363	0	1.521.363	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Szczecin	7.037.736	458.847	5.620.889	958.000	6.861.578	530.896	5.162.847	1.167.834	6,5	79,9	13,6	7,8	75,2	17,0
Od 10 do 50 tys. miesz.	5.564.822	121.543	5.433.279	0	5.992.504	161.122	5.831.381	0	2,2	97,8	0	2,7	97,3	0
Barczewo	191.556	0	191.556	0	169.200	7.391	161.809	0	0	100,0	0	4,4	95,6	0
Bochnia	595.192	12.597	582.595	0	659.134	7.239	651.894	0	2,1	97,9	0	1,1	98,9	0
Drawsko Pomorskie	224.617	5.100	219.517	0	265.210	4.309	260.901	0	2,3	97,7	0	1,6	98,4	0
Dzierżoniów	484.551	0	484.551	0	557.987	18.087	539.900	0	0	100,0	0	3,2	96,8	0
Kętrzyn	395.499	0	395.499	0	395.146	0	395.146	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Kobierzyce	1.125.388	15.859	1.109.529	0	1.171.989	30.000	1.141.989	0	1,4	98,6	0	2,6	97,4	0
Krynica Zdrój	487.347	57.370	429.977	0	566.929	53.350	513.579	0	11,8	88,2	0	9,4	90,6	0
Lidzbark Warmiński	174.110	0	174.110	0	160.215	9.230	150.985	0	0	100,0	0	5,8	94,2	0
Mykanów	165.429	0	165.429	0	156.525	0	156.525	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Nowe Skalmierzyce	145.988	0	145.988	0	172.050	0	172.050	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Nowogard	301.284	6.999	294.285	0	316.871	408	316.463	0	2,3	97,7	0	0,1	99,9	0
Orzesze	178.623	0	178.623	0	168.051	2.400	165.651	0	0	100,0	0	1,4	98,6	0
Pionki	111.435	0	111.435	0	142.918	0	142.918	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Reda	209.790	11.664	198.126	0	209.819	15.000	194.819	0	5,6	94,4	0	7,1	92,9	0
Władysławowo	413.327	11.954	401.373	0	485.036	12.038	472.998	0	2,9	97,1	0	2,5	97,5	0
Wyrzysk	164.419	0	164.419	0	176.273	0	176.273	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Zwoleń	186.267	0	186.267	0	219.150	1.670	217.480	0	0	100,0	0	0,8	99,2	0
Poniżej 10 tys. mieszkańców	638.392	11.059	627.333	0	709.699	78.675	631.024	0	1,7	98,3	0	11,1	88,9	0
Manowo	106.816	2.793	104.023	0	127.034	2.300	124.734	0	2,6	97,4	0	1,8	98,2	0
Miedzna	29.736	0	29.736	0	30.821	300	30.521	0	0	100,0	0	1,0	99,0	0
Przechlewo	72.242	4.692	67.549	0	64.236	9.386	54.849	0	6,5	93,5	0	14,6	85,4	0
Rytko	49.906	3.574	46.332	0	63.502	3.326	60.176	0	7,2	92,8	0	5,2	94,8	0
Szydłowo	89.865	0	89.865	0	73.832	7.470	66.361	0	0	100,0	0	10,1	89,9	0
Wojkowice	83.534	0	83.534	0	136.323	0	136.323	0	0	100,0	0	0	100,0	0
Zgorzelec	206.294	0	206.294	0	213.951	55.891	158.060	0	0	100,0	0	26,1	73,9	0

* Zwalczanie narkomanii

** Przeciwdziałanie alkoholizmowi

5.3. Wykaz jednostek objętych kontrolą P/08/151

Lp.	Jednostki organizacyjne NIK	Jednostki objęte kontrolą
1	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku Urząd Miejski w Słupsku Urząd Miejski i Ośrodek Pomocy Społecznej we Władysławowie Urząd Miasta w Redzie Urząd Gminy Przechlewo
2	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach Urząd Miejski w Bytomiu Urząd Miejski w Orzeszu Urząd Miasta Wojkowice Urząd Gminy Mykanów
3	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie Urząd Miasta Nowy Sącz Urząd Miejski w Bochni Urząd Miejski w Krynicy Zdroju Urząd Gminy Rytro
4	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Urząd Miejski w Ełku Urząd Miasta w Kętrzynie Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim Urząd Miejski w Barczewie
5	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu Urząd Miasta Piły Urząd Miejski w Wyrzysku Urząd Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce Urząd Gminy Szydłowo
6	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie Urząd Miasta Szczecin Urząd Miejski w Nowogardzie

		Urząd Miasta i Gminy Drawsko Pomorskie Urząd Gminy Manowo
7	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego i Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie Urząd Miejski w Siedlcach Urząd Miasta Pionki Urząd Miejski w Zwoleniu Urząd Gminy Miedzna
8	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu Urząd Miejski w Głogowie Urząd Miasta Dzierżoniów Urząd Gminy Kobierzyce Urząd Gminy Zgorzelec

5.4. Wykaz osób odpowiedzialnych za działalność kontrolowanych jednostek

Jednostka	Stanowisko	Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
1	2	3	4
Urzędy Marszałkowskie			
Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu	Marszałek Województwa	Paweł Wróblewski Andrzej Łoś Marek Łapiński	25.08.2004 r. – 7.12.2006 r. 7.12.2006 r. – 5.03.2008 r. od 5.03.2008 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Marszałek Województwa	Jan Kozłowski	od 25.11.2002 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach	Marszałek Województwa	Michał Czarski Janusz Moszyński Bogusław Śmigieński	26.11.2002 r. – 27.11.2006 r. 27.11.2006 r. – 9.01.2008 r. od 12.01.2008 r.
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach	Dyrektor	Halina Misiewicz	od 1.03.2000 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Marszałek Województwa	Marek Nawara Janusz Sepioł	od 27.11.2006 r. 20.11.2000 r. – 27.11.2006 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Marszałek Województwa	Adam Struzik	od 26.11.2002 r.
Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie	Dyrektor	Danuta Janusz Zdzisław Biszewski	1.05.2003 r. – 27.11.2006 r. od 28.11.2006 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Marszałek Województwa	Jacek Protas Andrzej Ryński	od 29.11.2006 r. 16.11.2002 r. – 29.11.2006 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marszałek Województwa	Marek Woźniak	od 10.10.2005 r.
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie	Marszałek Województwa	Norbert Obrycki Zygmunt Meyer Władysław Husejko	18.12.2006 r. – 22.04.2008 r. 9.12.2002 r. – 18.12.2006 r. od 22.04.2008 r.
Urzędy Miasta i Gmin			
Urząd Miejski w Barczewie	Burmistrz Miasta	Elżbieta Wąsowska Lech Jan Nitkowski	19.11.2002 r. – 3.12.2006 r. od 4 grudnia 2006 r.
Urząd Miejski w Bochni	Burmistrz Miasta	Wojciech Cholewa Bogdan Tomasz	10.11.2002 r. – 25.11.2006 r. od 26 listopada 2006 r.
Urząd Miejski w Bytomiu	Prezydent Miasta	Krzysztof Wójcik Piotr Koj	do 14 grudnia 2006 r. od 15 grudnia 2006 r.
Urząd Miasta i Gminy Drawsko Pomorskie	Burmistrz Miasta i Gminy	Zbigniew Ptak	od 19 listopada 2002 r.
Urząd Miasta Dzierżoniów	Burmistrz	Marek Piorun	od 10 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Elku	Prezydent Miasta	Janusz Nowakowski Tomasz Andrukiewicz	18.11.2002 r. – 6.12.2006 r. od 26 listopada 2006 r.
Urząd Miejski w Głogowie	Prezydent Miasta	Zbigniew Rybka Jan Zubowski	13.11.1998 r. – 1.12.2006 od 2 grudnia 2006 r.
Urząd Miasta w Kętrzynie	Burmistrz Miasta		
Urząd Gminy Kobierzyce	Wójt Gminy	Ryszard Pacholik	od 13 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Krynicy Zdroju	Burmistrz	Emil Bodziony	od 10 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	Burmistrz	Mieczysław Byczkowski Artur Wajs	1.11.1998 r. – 1.12.2006 r. 1 grudnia 2006 r.
Urząd Gminy Manowo	Wójt Gminy	Roman Kłosowski	od 12 listopada 2006 r.
Urząd Gminy Miedzna	Wójt Gminy	Janusz Rutkowski	od 19 listopada 2002 r.

Jednostka	Stanowisko	Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
1	2	3	4
Urząd Gminy Mykanów	Wójt Gminy	Krzysztof Smela	17 marca 1995 r.
Urząd Miasta Nowy Sącz	Prezydent Miasta	Józef Wiktor Ryszard Nowak	29.12.2002 r. – 6.12.2006 r. od 6 grudnia 2006 r.
Urząd Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce	Burmistrz Gminy i Miasta	Bożena Budzik	od 21 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Nowogardzie	Burmistrz Miasta i Gminy	Kazimierz Zięba	od 10 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Orzeszu	Burmistrz Miasta	Regina Hajduk Andrzej Szafraniec	19.11.2002 r. – 5.12.2006 r. od 6 grudnia 2006 r.
Urząd Miasta Piła	Prezydent Miasta	Zbigniew Kosmatka	od 29 października 1998 r.
Urząd Miasta Pionki	Burmistrz Miasta	Marek Janeczek Romuald Zawodnik	18.11.2002 r. – 4.12.2006 r. od 2 grudnia 2006 r.
Urząd Gminy Przechlewo	Wójt Gminy	Andrzej Żmuda Trzebiatowski	od 16 maja 2005 r.
Urząd Miasta Reda	Burmistrz Miasta	Stanisław Wicki Krzysztof Krzemiński	19.11.2002 r. – 4.12.2006 r. od 4 grudnia 2006 r.
Urząd Gminy Rytro	Wójt Gminy	Władysław Wnętrzak	od 27 października 2002 r.
Urząd Miejski w Siedlcach	Prezydent Miasta	Mirosław Józef Symanowicz Wojciech Kudelski	12.11.2002 r. – 29.11.2006 r. od 29 listopada 2006 r.
Urząd Miejski w Słupsku	Prezydent Miasta	Maciej Kobylński	od 19 listopada 2002 r.
Urząd Gminy Szydłowo	Wójt Gminy	Zdzisław Marciniak Dariusz Chrobak	19.11.2002 r. – 5.12.2006 r. od 6 grudnia 2006 r.
Urząd Miasta Szczecin	Prezydent Miasta	Marian Jurczyk Piotr Krzystek	21.11.2002 r. – 4.12.2006 r. od 4 grudnia 2006 r.
Urząd Miejski we Władysławowie	Burmistrz Miasta	Adam Józef Drzeżdżon	od 1 listopada 1998 r.
Ośrodek Pomocy Społecznej we Władysławowie	Kierownik	Danuta Grzegorzczak	od 1 grudnia 2006 r.
Urząd Miasta Wojkowice	Burmistrz	Andrzej Cembrzyński	od 19 listopada 2002 r.
Urząd Miejski w Wyrzysku	Burmistrz	Tadeusz Perliński Bronisław Perliński Maria Bratkowska	18.11.2002 r. – 11.07.2007 r. 3.08.2007 r. – 8.10.2007 r. od 8 października 2007 r.
Urząd Gminy Zgorzelec	Wójt Gminy	Kazimierz Janik	od 11 czerwca 1990 r.
Urząd Miejski w Zwoleniu	Burmistrz	Zbigniew Buczma Bogusław Jaworski	14.11.2002 r. – 6.12.2006 r. od 6 grudnia 2006 r.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Minister Finansów
14. Minister Zdrowia
15. Dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
16. Dyrektor Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii
17. Marszałkowie województw

