



Szczecin, dnia września 2008 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA w SZCZECINIE
ul. Jacka Odrowąża 71-420 Szczecin
tel. (091) 423-17-76 fax 422-45-81

LSZ-41023-1-08
P/08/151

Pan
Kazimierz Ziemba
Burmistrz Miasta i Gminy
Nowogard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, skontrolowała Urząd Miejski w Nowogardzie (Urząd) w zakresie prawidłowości pobierania oraz wykorzystania przez gminę w latach 2006-2008 (I półrocze) opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5.08.2008 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych, pobierania opłat za zezwolenia na sprzedaż tych napojów oraz wykorzystania środków finansowych pochodzących z tych opłat.

1. W okresie objętym kontrolą, na terenie Miasta i Gminy Nowogard obowiązywały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz limity punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) - przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (do 120 punktów) i w miejscu sprzedaży (do 40 punktów), ustalone przez Radę Miejską uchwałą z dnia 25 czerwca 2003 r. Liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych na koniec: 2006 r. wyniosła 113, 2007 r. - 100, a na 30.06.2008 r. - 104. Urząd w 2006 r. wydał 143 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (w tym 21 zezwoleń jednorazowych), w 2007 r. - 154 (5) i w I połowie 2008 r. - 65 (5).

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

Z liczby 20 losowo wybranych do kontroli spraw, zakończonych wydaniem w 2007 r. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stwierdzono, że:

- w 4 złożonych wnioskach nie podano numeru z rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, co było niezgodne z art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi² (dalej ustawa o wychowaniu w trzeźwości);
- w 7 wnioskach nie zawarto informacji o adresie punktu składowania napojów alkoholowych, co było niezgodne z art. 18 ust. 5 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Pozostałe zbadane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych udzielono zgodnie z obowiązującymi zasadami i warunkami³.

2. W kontrolowanym okresie Rada Miejska corocznie uchwałała gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) oraz gminne programy przeciwdziałania narkomanii (zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴).

Działaniem zaplanowanym w tych programach, ale nieprzewidzianym w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, było zapobieganie przestępczości poprzez piesze patrole policji. Środki na wynagrodzenia policjantów wykonujących te patrole w łącznej wysokości 59.048,40 zł (w 2006 r. - 25.000 zł, w 2007 r. - 29.840 zł, do 30.06.2008 r. - 4.208,40 zł) pochodziły z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wydatkowanie przez Urząd w 2007 r. kwoty 18.000 zł z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na zakup 2 skuterów, 2 kasków motorowerowych oraz 13 kompletów rękawic, które zostały przekazane w formie darowizny Komendzie Powiatowej Policji w Goleniowie „z przeznaczeniem na rzecz Komisariatu Policji w Nowogardzie”. W umowie darowizny, podpisanej przez Pana Burmistrza w dniu 09.08.2007 r. nie określono, na jaki cel będzie ona przeznaczona.

3. Stosownie do art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na podstawie upoważnienia Burmistrza, przeprowadziła łącznie 54 kontrole punktów sprzedaży alkoholu (w 2006 r. - 18, w 2007 r. - 28, w 2008 r. I półroczu - 8), podczas których nie ujawniono nieprawidłowości i uchybień.

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

³ ustawa o wychowaniu w trzeźwości oraz Uchwała Nr VIII/112/03 Rady Miejskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (za wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży na terenie miasta i gminy Nowogard.

⁴ Dz. U. z 1990r. Nr 179, poz. 1485 ze zm.

W badanym okresie wpłynął do Urzędu jeden wniosek z Prokuratury Rejonowej w Goleniowie w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcy, którego pracownik dopuścił się popełnienia czynu z art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (tj. sprzedaży alkoholu małoletniemu). Urząd wszczął postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem decyzji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

4. Urząd wydatkował środki uzyskane z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu na finansowanie działań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości (art. 4¹ ust. 1) w kwotach: 301.284,92 zł - w 2006 r., 316.871,15 zł - w 2007 r. i 134.912,60 zł do 30.06.2008 r. Kontrola wykazała, że w 2006 i 2007 r. środki te nie zostały w pełni wykorzystane, gdyż różnica pomiędzy dochodami i wydatkami na koniec roku wyniosła odpowiednio 23.309,58 zł i 35.920,09 zł. W latach tych środki na wydatki niezrealizowane z upływem roku nie były przenoszone do kategorii wydatków niewygasających i w myśl art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ wygasły z końcem roku budżetowego. Przyjęty w Urzędzie sposób zaliczania ww. kwot z upływem roku budżetowego do dochodów gminy powoduje, że niewykorzystane środki stają się częścią nadwyżki budżetowej lub pokrywają deficyt budżetowy. Nie pozwala to na właściwą kontrolę ich wydatkowania oraz stwierdzenia, że zostały wydane na cele określone w ustawie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, celowym byłoby gromadzenie tych środków na wyodrębnionym koncie (lub subkoncie) i przenoszenie z upływem roku niezrealizowanych wydatków do niewygasających. Działanie takie gwarantowałoby, że - zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości - będą wydatkowane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania napojów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

5. W latach 2006-2008 (I półrocze) ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu Urząd udzielił 2 dotacji Ośrodkowi Interwencji Kryzysowej w Goleniowie (w 2006 r. i w 2007 r. po 2.500 zł) oraz jednej w 2007 r. - Miejskiej Izbie Wyrzeźwień w Szczecinie (dalej MIW) w kwocie 2.000 zł.

Umowa o udzielenie dotacji MIW zawarta z Miastem i Gminą Szczecin określała, że środki te zostaną przeznaczone na działania polegające na przeprowadzaniu rozmów profilaktyczno-motywujących. Badając wydatki poniesione w 2007 r. stwierdzono, że Pan Burmistrz rozliczył dotację w kwocie 2.000 zł i zaakceptował wydatki, które faktycznie poniesione zostały przez MIW na zakup leków i testów do alkometrów, tj. niezgodnie z przeznaczeniem.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

W myśl art. 145 ust. 1, w związku z art. 190 ustawy o finansach publicznych, środki z dotacji wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

6. W latach 2006-2008 (I półrocze) z tytułu pobieranych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych Urząd uzyskał łącznie dochody w wysokości 953.278,29 zł (w 2006 r. - 324.594,50 zł, w 2007 r. - 352.791,24 zł i w I połowie 2008 r. - 275.892,55 zł).

Badanie przeprowadzone na ww. próbie 20 spraw z 2007 r. wykazało, że Wioletta G., inspektor Wydziału Rozwoju Lokalnego i Funduszy, przy naliczaniu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 11¹ ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przyjęła, że rok kalendarzowy ma 360 zamiast 365 dni. Spowodowała tym, że w 13 przypadkach (65 % próby) pobrane opłaty zostały zaniżone o łącznie 109,76 zł.

Do dnia 30.07.2007 r. Pan Burmistrz nie powierzył Pani Wioletcie G. obowiązku i odpowiedzialności za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i naliczanie opłat stosownym upoważnieniem bądź zapisem w regulaminie organizacyjnym Urzędu. W myśl bowiem art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiedzialny jest kierownik jednostki, który może powierzyć określone obowiązki pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia, albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki.

7. NIK negatywnie ocenia działania Urzędu w 2007 r. polegające na nierzetelnym prowadzeniu nadzoru nad terminowością dokonywanych opłat przez przedsiębiorców z tytułu korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych za które, zgodnie z wyjaśnieniami Pana Burmistrza, odpowiedzialna była Wioletta G.

W wyniku badania 800 wniesionych opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2007 r. stwierdzono, że w 10 przypadkach dokonano ich po terminach określonych w art. 11¹ ust. 2 i 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Opóźnienie wynosiło od 6 do 11 dni i dotyczyło następujących zezwoleń: P/6/5/2007, S1/6/4/2007, P/3/3/2007, P/13/12/2007, S1/13/10/2007, S2/13/4/2007, P/18/12/2006, S1/18/12/2006, S2/18/12/2006, Pg/35/3/2005.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Urząd nie wydał decyzji o wygaśnięciu wymienionych zezwoleń. W myśl art. 162 § 1 pkt. 1 i § 3 kpa, Pan Burmistrz był zobowiązany do stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń w drodze decyzji administracyjnej, z przyczyny określonej w art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W świetle obowiązujących przepisów, postępowanie Pana Burmistrza polegające na zaniechaniu wydania decyzji było działaniem nielegalnym. Przyjęcie ww. opłat po upływie terminu, a więc po wygaśnięciu zezwoleń było bezpodstawne, a konsekwencją tego jest konieczność ich zwrotu.

Kontrola wykazała, że do 30.06.2008 r. w Urzędzie nie prowadzono szczegółowej ewidencji konta 201 - rozrachunki z dostawcami i odbiorcami, umożliwiającej ustalenie należności przedsiębiorców dokonujących opłat z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz kontrolowanie terminowości wnoszenia powyższych opłat.

Obowiązek prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 201 określono w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28.07.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁶. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ księgi rachunkowe należy prowadzić rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Osobą odpowiedzialną za opracowywanie zakładowego planu kont od 3.02.2004 r. była Ewa F., główny księgowy w Wydziale Finansowo-Budżetowym.

Ponadto stwierdzono, że w badanym okresie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej działalności Wydziału Rozwoju Lokalnego i Funduszy, do którego należało wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zgodnie ze Standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, stanowiącymi załącznik do Komunikatu Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r., skuteczność kontroli wewnętrznej wymaga, aby stanowiła ona część codziennych zadań wykonywanych przez pracowników na wszystkich szczeblach organizacyjnych jednostki.

W myśl art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki, ustalając procedury kontroli finansowej (będącej elementem kontroli wewnętrznej), o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy, powinien wziąć pod uwagę powyższe Standardy.

W świetle ustaleń kontroli wynika, że podstawową przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości był brak należytego nadzoru i kontroli ze strony Pana Burmistrza nad pracą osób odpowiedzialnych za pobieranie opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w terminach określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i wydatkowanie środków pochodzących z tych opłat.

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

1. *Zweryfikowanie prawidłowości wypełnienia złożonych w Urzędzie wniosków o udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych i nieprzyjmowanie wniosków niekompletnych.*
2. *Nieujmowanie w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zadań nieprzewidzianych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.*

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 142 poz. 1020 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2002r. Nr 76 poz. 694 ze zm.

3. *Zaniechanie udzielania darowizn ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych bez określenia celu na jaki zostaną przeznaczone.*
4. *Prowadzenie szczegółowej ewidencji do konta 201, dotyczącej wnoszenia opłat przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.*
5. *Przyjmowanie opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w terminach określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, a w razie ich przekroczenia wydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwolenia.*
6. *Wydanie decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o numerach P/6/5/2007, S1/6/4/2007, P/3/3/2007, P/13/12/2007, S1/13/10/2007, S2/13/4/2007, P/18/12/2006, S1/18/12/2006, S2/18/12/2006, Pg/35/3/2005 oraz dokonanie zwrotu bezzasadnie przyjętych opłat.*
7. *Wydanie decyzji Miastu i Gminie Szczecin o zwrocie dotacji wykorzystanej w 2007 r. przez MIW w kwocie 2.000 zł niezgodnie z przeznaczeniem oraz jej wyegzekwowanie wraz z odsetkami, określonymi jak dla zaległości podatkowych.*
8. *Przeanalizowanie zadań wykonywanych przez poszczególne wydziały Urzędu, celem jednoznacznego określenia zakresu odpowiedzialności pracowników.*
9. *Zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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