

Wrocław, dnia 12.12.2008 r.

P/08/151

LWR-41034-1/2008

Pan
Marek Łapiński
Marszałek
Województwa Dolnośląskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu (zwany dalej „Urzędem”). Przedmiotem kontroli było pobieranie oraz wykorzystanie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006 – 2008 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność Urzędu w zakresie sposobu wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Za negatywne należy uznać: nierzetelne sporządzenie Dolnośląskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Zadań z Zakresu Zapobiegania Narkomanii na lata 2004 – 2008, zwanego dalej „Programem Dolnośląskim”

(brak analizy uwarunkowań problemów uzależnień na Dolnym Śląsku, służącej wskazaniu konkretnych potrzeb, nieuwzględnienie wszystkich działań wskazanych w programach ogólnopolskich zajmujących się problematyką uzależnień); brak opracowania wymaganych Programem Dolnośląskim preliminarzy wydatków i harmonogramu zadań na 2007 r. oraz niedopełnienia ustawowego wymogu polegającego na sporządzeniu raportu z realizacji w

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

2007 r. zadań dotyczących uzależnienia od narkotyków (działania nielegalne), brak szczegółowego określenia zadań w harmonogramach na 2007 r. i 2008 r.; osób odpowiedzialnych za ich realizację i nadzór; wskazania mierników realizacji zadań i jego beneficjentów; a także niewykorzystywanie w pełni środków uzyskiwanych z opłat za wydane zezwolenia na hurtową sprzedaż napojów alkoholowych (działania nierzetelne). Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi natomiast uwag do prawidłowości rozliczenia dokonanych wydatków a także do planowania i realizacji dochodów oraz planowania wydatków na zadania z zakresu uzależnień. Na pozytywną ocenę zasługuje również przestrzeganie przez Urząd obowiązujących zasad i warunków udzielania zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, a także przyjmowanie opłat za ich wydanie w prawidłowych wysokościach.

Przyjęte oceny ogólne uzasadniają następujące oceny cząstkowe i uwagi:

1. Uchwałą Nr XVIII/238/2004 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 lutego 2004 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego Nr 67, poz. 1299), przyjęty został Program Dolnośląski zawierający program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz program przeciwdziałania narkomanii. Tym samym – co należy ocenić pozytywnie - zostały wypełnione obowiązki wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) oraz z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.). Jak wykazała kontrola, Program Dolnośląski określał priorytety, cele szczegółowe służące osiągnięciu priorytetów oraz działania do realizacji każdego celu zgodne z ww. ustawami, jednak – co należy ocenić negatywnie - wśród wymienionych działań nie uwzględniono kontroli przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, zaleconej w Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2000 – 2005, a także wskazania docelowej sieci zakładów prowadzących leczenie i rehabilitację uzależnionych od narkotyków zaleconej w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2002 – 2005. Negatywnie należy także ocenić fakt, iż Program Dolnośląski nie został oparty na analizie uwarunkowań i potrzeb lokalnych dotyczących problemów alkoholizmu i narkomanii na Dolnym Śląsku, co uniemożliwiło rozpoznanie zagrożeń oraz potrzeb poszczególnych regionów i środowisk województwa Dolnośląskiego w

zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i zapobiegania narkomanii. Przyczyną opisywanych nieprawidłowości był brak nadzoru na etapie przygotowywania projektu Programu Dolnośląskiego. Autorami Programu Dolnośląskiego była – (do 2006 r.) dyrektor Wydziału ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień Urzędu oraz Pełnomocnik Zarządu Województwa Dolnośląskiego w tym zakresie. O braku nadzoru we wskazanym zakresie świadczy fakt, iż – (do dnia 7.09.2004 r.) dyrektor Departamentu Spraw Społecznych, który był zobowiązany do nadzorowania prac nad omawianym projektem oraz – (do dnia 25.08.2004 r.) Członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego, odpowiedzialny za nadzór nad ww. Departamentem, nie wnieśli żadnych uwag do tego projektu, co umożliwiło jego uchwalenie przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w postaci przedstawionej przez autorów.

2. Negatywnie NIK ocenia brak uszczegółowienia zadań Programu Dolnośląskiego w ustalanych na każdy rok harmonogramach zadań oraz brak corocznych preliminary określających poziom wydatków na realizację poszczególnych zadań wymienionych w harmonogramie, do czego zobowiązywał uchwalony Program Dolnośląski. Kontrola wykazała, że harmonogram zadań na rok 2006 w ogóle nie powstał a harmonogramy na rok 2007 i 2008 r. nie uszczegóławiały zadań Programu Dolnośląskiego a jedynie powielały działania w nim zapisane (z pominięciem 5 na 2007 r. i 11 na 2008 r. z wszystkich 65 działań Programu). Wskazanie do realizacji w danym roku aż tylu zadań, powodowało nierealność harmonogramów, co potwierdził fakt, iż z zapisanych 60 zadań w harmonogramie na 2007 r., podjęte w tym roku działania służyły realizacji tylko 20 z nich (33,3%). Zaniedbań w tym zakresie dopuścili się osoby kolejno kierujące Biurem a następnie Wydziałem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień, przy biernej postawie osób sprawujących nadzór nad wymienioną komórką organizacyjną (dyrektorzy właściwych departamentów i Członkowie Zarządu nadzorujący te departamenty). Osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości wskazywały na obiektywne trudności w szczegółowym określaniu zadań i ich finansowaniu z uwagi na niemożność przewidzenia wielkości środków finansowych przeznaczonych na omawiane zadania, pozyskiwanych z opłat za wydawane zezwolenia na hurtową sprzedaż alkoholu. Jednak w opinii Najwyższej Izby Kontroli to brak rozeznania potrzeb na Dolnym Śląsku był przyczyną trudności w szczegółowym określeniu zadań na poszczególne lata, a zaplanowane wydatki dla tych zadań mogły być korygowane w ciągu

roku, w zależności od wysokości wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela także stanowiska osób odpowiedzialnych, że zamiast preliminarzy wydatków, corocznie przedstawiane były Zarządowi Województwa Dolnośląskiego projekty budżetu z objaśnieniami w zakresie realizacji zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień, albowiem ww. projekty budżetu wskazywały przedmiotowe wydatki w podziale według klasyfikacji budżetowej, bez kwot na poszczególne zadania zapisane w harmonogramie. Z zapisów programu Dolnośląskiego wynikało, że preliminarz wydatków stanowić ma dodatkowy dokument, zgodny z projektem budżetu. Konsekwencją opisanego braku uszczegółowienia zadań a także nieprawidłowości przy tworzeniu Programu Dolnośląskiego, była niemożność określenia w harmonogramach wskaźników realizacji zadań, ich beneficjentów, osób odpowiedzialnych za ich realizację i nadzór oraz kosztów ich realizacji. W tej sytuacji niemożliwe stało się określenie stopnia realizacji Programu Dolnośląskiego oraz tego w jakim zakresie ta realizacja wpłynęła na zmniejszenie problemów uzależnień od alkoholu i narkotyków na Dolnym Śląsku.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak przedstawienia przez Zarząd Sejmikowi Województwa Dolnośląskiego raportu z realizacji w 2007 r. Programu Dolnośląskiego, w części dotyczącej zapobiegania narkomanii, co uchybiało art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sprawozdanie roczne z wykonania budżetu w 2007 r., przedstawione Zarządowi a następnie Sejmikowi Województwa Dolnośląskiego, nie spełniało wymogów ww. ustawy. Do przedstawienia wskazanego sprawozdania budżetowego zobowiązywał bowiem art. 198 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zatem dyspozycja zawarta we wskazanym art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii stanowiła odrębny wymóg.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia pod względem legalności wykorzystanie przez Urząd środków uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, bowiem – jak ustalono na podstawie szczegółowej kontroli wydatków Urzędu w tym zakresie dokonanych w 2007 r. – wskazane środki były przeznaczone wyłącznie na cele określone w art. 9³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zbadane wydatki były zasadne, a dotacje były udzielane i rozliczane prawidłowo. Uwagę kontroli zwróciło błędne zakwalifikowanie wydatku w kwocie 600 zł

(wynagrodzenie za prelekcję na temat narkotyków) do rozdziału 85154 – przeciwdziałanie alkoholizmowi, zamiast do rozdziału 85153 – zwalczanie narkomanii. Natomiast negatywnie należy ocenić fakt, iż Urząd nie wykorzystywał w latach 2006 – 2007 w całości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz zapobiegania narkomanii. Dochody Urzędu uzyskiwane z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosły 650,4 tys. zł w 2006 r. i 1.902,1 tys. zł w 2007 r. Urząd miał jednak dodatkowo do wykorzystania przeniesione z lat ubiegłych niewykorzystane środki zaliczone do kategorii niewygasających z upływem roku budżetowego w kwotach 673,6 tys. zł do wykorzystania w 2006 r. oraz 121,9 tys. zł do wykorzystania w 2007 r. Tym samym łączne środki do wykorzystania na omawiane cele wyniosły 1.324, tys. zł w 2006 r. oraz 2.024 tys. zł w 2007 r. Tymczasem wydatki w tym zakresie wyniosły odpowiednio 1.177,8 tys. zł i 1.020,2 tys. zł, zatem niewydatkowane środki zamknęły się kwotami w wysokości odpowiednio 146.2 tys. zł i 1.004 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 11,0 % i 49,6% wszystkich środków do wykorzystania. Opisywany brak wykorzystywania wszystkich środków finansowych na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz na zapobieganie narkomanii powodowało ich kumulację. W konsekwencji na rok 2008 przesunięto w postaci środków niewygasających w roku 2007, kwotę w wysokości 921,1 tys. zł, co z uzyskanymi tylko w pierwszym półroczu 2008 r. dochodami z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 598,8 tys. zł, dawało sumę 1.519,9 tys. zł, przy jednoczesnym ich wydatkowaniu w tym okresie na poziomie 523,7 tys. zł, tj. 34,5%. Ustalono także, że z określonego na 2007 r. w rozdziałach 85153 – zwalczanie narkomanii i 85154 – przeciwdziałanie alkoholizmowi planu wydatków (po zmianach) wynoszącego 1.905,7 tys. zł, zrealizowano wydatki w kwocie 1.020,2 tys. zł (53,5%). Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego (do dnia 5.03.2008 r.), nadzorujący Departament Polityki Zdrowotnej, Dyrektor Departamentu Polityki Zdrowotnej oraz Dyrektor Wydziału Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (do dnia 1.02.2008 r.), jako przyczyny niepełnego wykorzystania opisywanych środków finansowych wskazali trudności organizacyjne oraz problemy z wyłonieniem podmiotów, które we właściwy sposób mogłyby wydatkować te środki. Wskazanych kwot nie można wprawdzie uznać za wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ Urząd corocznie dokonywał przesunięć niewykorzystanych środków na rok następny ze wskazaniem wydatkowania ich na

cele wskazane w ww. ustawie, niemniej ich niewykorzystywanie na bieżąco nie wynikało z braku potrzeb w przedmiotowym zakresie ale z braku opisywanego wcześniej rozeznania tych potrzeb na terenie Dolnego Śląska.

5. Na pozytywną ocenę zasługuje wydawanie zezwoleń na hurtową sprzedaż napojów alkoholowych, albowiem – jak wykazała szczegółowa kontrola 20 losowo wybranych zezwoleń, wydanych w 2007 r. – Urząd przestrzegał obowiązujących zasad i warunków ich udzielania oraz prawidłowo naliczał wysokość należnych opłat z tego tytułu. Na uwagę zasługuje jedynie fakt, iż informacja od jednego z wnioskodawców, starającego się o wydanie zezwolenia o braku prowadzenia w poprzednim roku hurtowej sprzedaży alkoholu, została pozyskana przez Urząd w formie ustnej. Biorąc pod uwagę to, że przedmiotowa informacja była podstawą do naliczenia minimalnej opłaty za wydane zezwolenie, należy uznać, że zasadne w tym przypadku byłoby pobieranie od wnioskodawcy pisemnego oświadczenia. Pozytywnie należy także ocenić przeprowadzanie przez Urząd właściwego postępowania wyjaśniającego, po otrzymaniu informacji od organów kontrolnych o sposobie korzystania przez przedsiębiorców z wydanych zezwoleń.

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

1. Rozważenie uwzględnienia w przygotowywanym programie z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i zapobiegania narkomanii, który będzie obowiązywał dla województwa dolnośląskiego od 2009 roku, wszystkich zaleceń dotyczących samorządów województw, zapisanych w Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006-2010 oraz w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006 – 2010, przyjętym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 143, poz. 1033).
2. Podjęcie działań zmierzających do rozpoznania zagrożeń oraz potrzeb poszczególnych regionów i środowisk województwa Dolnośląskiego w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i zapobiegania narkomanii, celem precyzyjnego – w miarę możliwości – sformułowania zadań w przedmiotowym zakresie do realizacji w następnych latach, począwszy od roku 2009.

3. Wskazanie w programie, bądź w corocznie ustalanych do tego programu harmonogramach zadań i preliminarzach wydatków, szczegółowych zadań służących profilaktyce i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz zapobieganiu narkomanii na Dolnym Śląsku z określeniem poziomu wydatków na realizację poszczególnych zadań, terminów i wskaźników realizacji zadań, ich beneficjentów oraz osób odpowiedzialnych za ich realizację i nadzór.
4. Rozliczanie stopnia realizacji poszczególnych zadań oraz wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.
5. Przedstawienie do dnia 31 marca 2009 r. przez Zarząd, Sejmikowi Województwa Dolnośląskiego raportu z realizacji Programu Dolnośląskiego w 2008 r. w części dotyczącej zapobiegania narkomanii, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.) i zapewnienie corocznego przedstawiania raportu w następnych latach.
6. Podjęcie skutecznych działań mających na celu pełne – z zachowaniem zasad racjonalnego gospodarowania - wykorzystywanie środków finansowych, uzyskiwanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zapobieganie narkomanii.
7. Pobieranie od przedsiębiorców starających się o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu, którzy wcześniej nie prowadzili takiej działalności, pisemnego oświadczenia potwierdzającego ten fakt.
8. Zaliczanie wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii odpowiednio do rozdziałów 85154 i 85153 klasyfikacji budżetowej, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia 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.).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i

wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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