

Wrocław, dnia 3 października 2008 r.

P/08/151
LWR- 41034-2/2008

*Pan
Jan Zubowski
Prezydent
Miasta Głogowa*

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Głogowie (zwany dalej Urzędem) w zakresie pobierania oraz wykorzystania opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 września 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, aczkolwiek z uchybieniami, realizację zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych i pobierania przewidzianych w przepisach opłat. Także pozytywnie, NIK ocenia wykorzystanie środków finansowych pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Przyjęte oceny ogólne wynikają z niżej przedstawionych ocen cząstkowych i uwag dotyczących poszczególnych obszarów badanej działalności, i tak:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie przez Radę Miasta limitów liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz precyzyjne ustalenie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pozytywnym zjawiskiem

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701,

był fakt kształtowania się w latach 2006-2008 (I półrocze) liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych poniżej limitu ustalonego przez Radę Miasta na poziomie 270 punktów ogółem (150 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 120 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży). Na dzień 31 grudnia 2006 r. na terenie miasta funkcjonowało 239 punktów sprzedaży napojów alkoholowych ogółem (o 31 poniżej limitu), wg stanu na 31 grudnia 2007 r. sprzedaż napojów alkoholowych prowadzono w 136 punktach (o 134 poniżej limitu), zaś na 30 czerwca 2008 r. funkcjonowały 154 punkty sprzedaży napojów alkoholowych ogółem (o 116 poniżej limitu).

Zawarte w uchwałach Rady Miasta postanowienia nie przekraczały granic upoważnienia ustawowego nadanego Gminie w zakresie ustalania limitu i zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Uwzględniono założenia „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”, poprzez szczegółowe określenie zasad usytuowania punktów sprzedaży i zdefiniowanie obiektów, w pobliżu których nie można było lokować punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a także ustalenie ścisłego sposobu mierzenia odległości pomiędzy obiektami objętymi zakazem a punktami sprzedaży.

2. W ocenie NIK, służby Urzędu prawidłowo wywiązywały się z obowiązków w zakresie przestrzegania zasad i warunków obowiązujących przy udzielaniu zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Na podstawie próby 20 spraw z lat 2006-2008 (I półrocze) - zakończonych wydaniem 59 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalono, że w badanym okresie nie wydano decyzji odmownych w sprawach o udzielenie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, bowiem złożone wnioski o wydanie zezwoleń spełniały warunki określone w art. 18 ust. 3, 3a, 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przedmiotowe wnioski zawierały wymagane prawem załączniki, dowody i opinie, a w szczególności opinie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej zwanej GKRPA) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zezwolenia zostały wydane zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości na czas oznaczony, tj. nie krótszy niż na 4 lata w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży, oraz na czas nie krótszy niż 2 lata w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

3. W ocenie kontroli NIK, prawidłowo ustalano opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wysokość opłat określano zgodnie z zasadami wynikających z art. 11 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z uwzględnieniem wynikających z powołanej ustawy progów sprzedaży oraz stawek kwotowych i procentowych dla poszczególnych kategorii napojów alkoholowych, a podstawą do zastosowania odpowiednich stawek były pisemne oświadczenia przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punktach sprzedaży w roku poprzednim. Wartości wykazane w oświadczeniach o sprzedaży napojów alkoholowych nie były weryfikowane z dokumentacją źródłową przez służby Urzędu. W ocenie NIK, brak weryfikowania przedstawionych przez przedsiębiorców danych mógł doprowadzić do nieprawidłowego wyliczenia należnych opłat i ewentualnego zaniżenia uzyskanych z tego tytułu dochodów.

Z ustaleń kontroli wynikało, że raty opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (w odniesieniu do badanej próby) wnoszone były w terminach wynikających z art.11 ust. 7 powołanej wyżej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj. do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego.

4. W ocenie NIK, Urząd prawidłowo - lecz z uchybieniami, realizował w latach 2006-2008 (I półrocze) obowiązek przeprowadzania kontroli w przedmiocie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Kontrole wykonywane były przez członków GKRPA, którzy wcześniej przeszli stosowne szkolenie, na podstawie upoważnień wydanych przez pana Prezydenta. W badanym okresie kontrolami objęto, odpowiednio: 125 punktów sprzedaży napojów alkoholowych w 2006 r. (52,3%), 122 punkty w 2007 r. (89,7%) i 61 punktów w I półroczu 2008 r. (39,6%). W wyniku tych kontroli, w 2007 r. ujawniono 2 przypadki uzasadniające – zdaniem Komisji, cofnięcie zezwolenia (sprzedaż napojów alkoholowych bez wymaganych zezwoleń, sprzedaż napojów alkoholowych osobie nieletniej). Poza tymi przypadkami, kontrole wykazały inne, różnorodne nieprawidłowości, zarejestrowane w 2006 r. w 26 punktach sprzedaży objętych kontrolą (20,8%), a w 2007 r. w 33 skontrolowanych punktach sprzedaży (27,0%).

Ujawnienie nieprawidłowości wskazujących na możliwość cofnięcia zezwolenia nie zakończyło się wydaniem stosownej decyzji. Toczące się w tych sprawach postępowania

karne zostały umorzone przez Prokuratora Rejonowego w Głogowie ze względu na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

Oprócz kontroli wykonywanych przez członków GKRPA, w Urzędzie prowadzono bieżącą analizę terminowości przedkładania przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń oświadczeń o wartości sprzedaży w roku poprzednim i wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyniku stosowanego nadzoru w latach 2006-2008 (I półrocze) ujawniono 16 przypadków wniesienia opłaty lub złożenia oświadczenia po upływie obowiązujących terminów, co spowodowało, w każdym przypadku, wygaszenie prawa do korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z art. 18 ust.12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W każdym ujawnionym przypadku wydane zostały decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwolenia. NIK zwraca uwagę na fakt nie podejmowania – ze strony Urzędu, jakichkolwiek działań kontrolnych celem sprawdzenia czy podmiot gospodarczy nie kontynuował sprzedaży napojów alkoholowych pomimo wygaśnięcia zezwolenia.

5. Prawdłowo, zdaniem NIK, realizowano obowiązek opracowania i wdrożenia do stosowania „Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych” (dalej zwanych „Programami..”). W latach 2006-2008 (I półrocze) planowane działania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przedstawiono w kolejnych „Programach...”, które były uchwalane i zatwierdzane do stosowania przez Radę Miasta, co stanowiło wykonanie dyspozycji zawartej w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wymienione w „Programach...” zadania były zbieżne z katalogiem zadań zawartych w art. 4¹ ust. 1 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

NIK ocenia negatywnie fakt nie opracowania w latach 2006-2007 w Urzędzie gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, co stanowiło naruszenie postanowień art. 10 ust. 2 – 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. W przywołanym okresie Urząd posiadał jednak opracowaną i wdrożoną do stosowania „Strategię Integracji Społecznej dla Miasta Głogowa na lata 2006-2020”, w której stwierdzono m.in., że: Gmina będzie realizowała w wymienionym okresie zadania za zakresu profilaktyki uzależnień – w tym narkomanii, w celu integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2008-2009 (dalej zwany „Gminnym Programem...”) został opracowany i przyjęty do stosowania przez Radę Miasta uchwałą z dnia 28 grudnia 2007 r., a przyjęte w nim główne kierunki zadań zgodne były z wymienionymi w art.10 ust.1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Zarówno w „Gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” jak i w „Gminnym programie przeciwdziałania narkomanii” nie określono szczegółowego preliminarza finansowania poszczególnych zadań, formułując ogólne zasady finansowania. Szczegółowe zasady finansowania zamieszczone były w projektach uchwał budżetowych i uchwałach budżetowych oraz planach finansowych Miejskiego Ośrodka Profilaktyki i Wczesnej Terapii Uzależnień.

6. NIK nie wnosi uwag do kwestii przestrzegania obowiązku przeznaczania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Ustalono, że planowanie wydatków na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zwalczanie narkomanii w Urzędzie następowało z uwzględnieniem zrealizowanych dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z lat poprzednich. W poszczególnych latach wydatki zaplanowano w uchwałach budżetowych (wg planu po zmianach) na poziomie: 1.076,6 tys. zł na 2006 r., przy zrealizowanych w 2005 r. dochodach w kwocie 1.027,9 tys. zł – planowane wydatki przewyższały zrealizowane dochody o 48,7 tys. zł, tj. o 4,7%, 1.080,0 tys. zł na 2007 r., przy zrealizowanych w 2006 r. dochodach w kwocie 1.043,3 tys. zł – planowane wydatki przewyższały zrealizowane dochody o 36,7 tys. zł, tj. o 3,5%, oraz 1.129,9 tys. zł na 2008 r., przy zrealizowanych w 2007 r. dochodach w kwocie 1.111,1 tys. zł – planowane wydatki przewyższały zrealizowane dochody o 18,8 tys. zł, tj. o 1,7%.

W przypadkach gdy zrealizowane i wykazane na koniec roku dochody przekraczały wartości planowane, wartość środków uzyskanych powyżej planu zwiększała, w roku następnym, kwotę środków na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii.

7. W ocenie NIK, wydatkowanie środków na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi przebiegało prawidłowo. W latach 2006-2008 (I półrocze) wydatkowano odpowiednio: 933,8 tys. zł, 972,0 tys. zł i 432,3 tys. zł. Kontrola wydatków za 2007 r., przeprowadzona pod kątem prawidłowości ich wykorzystania, nie ujawniła przypadków wydatkowania środków na cele nie związane z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi. I tak, wydatki związane z wynagrodzeniami w kwocie 529,7 tys. zł zostały poniesione na wynagrodzenia zarówno etatowych pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Profilaktyki i Wczesnej Terapii Uzależnień - jednostce realizującej

zadania z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi, jak i osób fizycznych zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia do pracy w świetlicach socjoterapeutycznych, punktach konsultacyjnych i poradniach pedagogicznych i psychologicznych oraz na wynagrodzenia członków GKRPA. Środki na zakupy materiałów i usług wydatkowane zostały zarówno na potrzeby Miejskiego Ośrodka Profilaktyki i Wczesnej Terapii Uzależnień, jak również świetlic socjoterapeutycznych, punktów konsultacyjnych i poradni terapeutycznych. Wydatkowanie w ciągu 2007 r. środków finansowych na zakupy materiałów oraz usługi zgodne było z planem finansowym, a wydatki poniesiono zgodnie z przeznaczeniem. Wartość jednostkowa dokonywanych zakupów nie wymagała stosowania postępowań o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia publicznego, nie przekraczała ona kwoty wolnej ustalonej w art. 4 ust. 8 ustawy o zamówieniach publicznych.

Niewykorzystane w latach 2006-2007 przez Miejski Ośrodek Profilaktyki i Wczesnej Terapii Uzależnień środki finansowe w kwotach odpowiednio: 64,3 tys. zł i 24,0 tys. zł, zwrócone zostały do Urzędu i zaliczone do dochodów Gminy.

8. W badanym okresie, Urząd przekazał organizacjom pozarządowym - fundacjom i stowarzyszeniom, dla których podstawowym celem statutowym było przeciwdziałanie i zwalczanie uzależnień, tj. alkoholizmu i narkomanii - dotacje na realizację zadań z zakresu profilaktyki i zapobiegania narkomanii, w kwotach ogółem: 78,5 tys. zł w 2006 r., 84,0 tys. zł

w 2007 r. i 48,1 tys. zł w I półroczu 2008 r.. W grupie wymienionych dotacji, kwoty wykorzystane w wysokości : 33,5 tys. zł za 2006 r., 30,0 zł za 2007 r. oraz 11,9 tys. zł za I półrocze 2008 r., zostały błędnie wykazane w ewidencji finansowo-księgowej Urzędu. Środki te należało wykazać w rozdziale 85154 - przeciwdziałanie alkoholizmowi, a nie - jak uczyniono - w rozdziale 85153 – zwalczanie narkomanii. Wykazanymi środkami finansowymi (pochodzącymi z dotacji) sfinansowane zostały bowiem działania z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi wśród dzieci i młodzieży, działania z zakresu pomocy dla osób starszych, w tym dla podopiecznych z uzależnieniem alkoholowym przebywających w Środowiskowym Domu Pomocy w Głogowie, a także szereg działań o charakterze terapeutycznym, edukacyjnym i sportowym, co do których nie określono precyzyjnie w jaki sposób mają przeciwdziałać alkoholizmowi lub narkomanii. Zarówno z ustaleń kontroli, jak i złożonych wyjaśnień w sprawie błędnego zaewidencjonowania dotacji wynikało, że przyczyną nieprawidłowego ich zakwalifikowania był fakt przekazania dotacji podmiotom, które wśród celów statutowych miały przeciwdziałanie i zwalczanie narkomanii.

NIK zwraca uwagę, iż Urząd nie przeprowadzał w siedzibie zleceniobiorcy kontroli zadań powierzonych jednostkom pozarządowym, finansowanych z dotacji, co stanowiło naruszenie postanowień zawartych w art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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

1. Rozważenie wprowadzenia obowiązku weryfikowania przedstawianych przez przedsiębiorców danych wykazywanych w oświadczeniach o wielkości sprzedaży, w celu potwierdzenia realności podstawy naliczania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
2. Przeprowadzanie, w przypadkach wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z mocy prawa, kontroli sprawdzających czy podmiot gospodarczy nie kontynuował sprzedaży napojów alkoholowych pomimo utraty wymaganych uprawnień.
3. Klasyfikowanie środków finansowych przeznaczonych na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii zgodnie z kierunkami wydatkowania, odpowiednio w rozdziałach 85153 – zwalczanie narkomanii i 85154 - przeciwdziałanie alkoholizmowi.
4. Doprecyzowanie w umowach zawieranych z organizacjami pozarządowymi przedmiotu i zakresu realizowanych zadań, oraz wymaganie od zleceniobiorców ścisłego określenia zarówno w ofertach jak i składanych sprawozdaniach wpływu realizowanych działań na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zwalczanie narkomani.
5. Przeprowadzanie kontroli zadań wykonywanych przez jednostki pozarządowe a finansowanych dotacjami Gminy, zgodnie z zasadami określonymi art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego o wolontariacie, a w szczególności:
 - stanu realizacji powierzonych zadań,
 - efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadań,
 - prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art.61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienie pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.