

Wrocław, dnia 9.12.2008 r.

P/08/151
LWR-41034- 3/2008

***Pan
Ryszard Pacholik
Wójt
Gminy Kobierzyce***

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 przeprowadziła kontrolę Urzędu Gminy w Kobierzycach (zwanego dalej „Urzędem”), w zakresie pobierania oraz wykorzystania opłat za wydane 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 17 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w latach 2006-2008 (I półrocze) zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych i pobierania przewidzianych w przepisach opłat. Także pozytywnie, aczkolwiek z nieprawidłowościami, NIK ocenia sposób wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Przyjęte oceny ogólne wynikają z niżej przedstawionych ocen cząstkowych i uwag dotyczących badanych obszarów działalności.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ustalenie przez Radę Gminy liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu oraz obowiązujących zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy.

NIK zwraca jednak uwagę, iż niektóre użyte w uchwałach określenia dot. dopuszczalnej lokalizacji punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (obiekty kultu religijnego i

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

użyteczności publicznej) mają charakter pojęć ogólnych i mogą być przyczyną powstania sytuacji konfliktowych.

Pozytywnym zjawiskiem był fakt, że w okresie objętym kontrolą ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy nie przekraczała limitu określonego uchwałą Rady. Przy dopuszczonym wskaźniku nie mniej niż 172 mieszkańców w przeliczeniu na jeden punkt sprzedaży, faktycznie wskaźnik ten wynosił 243, przy czym istotny wpływ na jego ukształtowanie miały punkty sprzedaży zlokalizowane na terenie Bielán Wrocławskich, stanowiących zaplecze handlowe przebiegającej przez teren Gminy autostrady A-4.

2. W ocenie NIK, służby Urzędu prawidłowo wypełniały obowiązki w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Przestrzegano zasady i warunki określone w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi².

Na podstawie kontroli losowo wybranej próby 20. spraw (co stanowiło 36,3% ich całkowitej ilości) dotyczących wydania w 2007 r. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalono, że złożone w tej sprawie wnioski spełniały wymogi określone w art. 18 ust. 3, 3a, 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w szczególności zawierały określone w przepisach załączniki, dowody i opinie, w tym opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „GKRPA”) o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady 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 i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na czas oznaczony, tj. nie krótszy niż 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.

Odmowy wydania zezwoleń, które w okresie objętym kontrolą dotyczyły 2. przypadków były uzasadnione i wynikały ze względów formalnych, tj.z braku załączników do wniosków.

3. Kontrola wykazała, że prawidłowo ustalano należne Gminie opłaty za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Wysokość opłat określona była zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 11 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

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

alkoholizmowi, z uwzględnieniem wynikających z wymienionej ustawy progów wartości sprzedaży oraz stawek kwotowych i zawartości procentowej alkoholu, dla określonych w ustawie rodzajów napojów alkoholowych. Za podstawę ustalenia wysokości zastosowanych stawek przyjmowano wartość sprzedaży napojów alkoholowych określoną w pisemnych oświadczeniach zainteresowanych. Podane przez zainteresowanych kwoty sprzedaży były weryfikowane w trakcie przeprowadzanych kontroli podmiotów zajmujących się sprzedażą napojów alkoholowych. Kontrola potwierdziła, że opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (realizowane w ustalonych ratach lub jednorazowo) wnoszone były w należnych wysokościach i w terminach określonych w art. 11 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

4. W latach 2006- 2008 (I półrocze), stosownie do wydanych przez Pana Wójta zarządzeń, w Gminie funkcjonowała GKRPA. Wszyscy członkowie GKRPA przeszli stosowne, wymagane przepisami przeszkolenie w zakresie profilaktyki przeciwalkoholowej. W okresie objętym kontrolą, GKRPA skontrolowała wszystkie funkcjonujące na terenie Gminy punkty sprzedaży napojów alkoholowych, przeprowadzając - na podstawie wydanych przez Pana Wójta upoważnień - łącznie 116 kontroli w zakresie przestrzegania określonych warunków dotyczących korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i przestrzegania zasad ich sprzedaży. W przypadku 67 kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości, których charakter nie stanowił jednak podstawy do cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Kontrola wykazała, że w Urzędzie analizowano przestrzeganie terminów przedkładania przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych oświadczeń o wartości ich sprzedaży w roku poprzednim i terminów wnoszenia opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Prowadzony monitoring realizacji wymienionych obowiązków ustawowych nie wykazał żadnych nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie.

W Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej „GPPiRPA”), które obowiązywały w kolejnych latach okresu objętego kontrolą określono, że członkowie GKRPA będą otrzymywali wynagrodzenie za kontrolę placówek handlowych i gastronomicznych, udział w posiedzeniach GKRPA i inne prace związane z jej działalnością, a jego wysokość będzie wynosiła 15% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego zarządzeniem MPiPS. Przyjęte, ogólne zasady wynagradzania o którym mowa

wyżej, bez przypisania wytyczonym zadaniom jednoznacznych mierników (w skali miesiąca), w konsekwencji uniemożliwiały ocenę prawidłowości realizowanych wypłat, uzależnionych wyłącznie od udziału członków w posiedzeniach GKRPA.

5. W ocenie NIK, w Urzędzie prawidłowo realizowano obowiązek opracowywania i wdrażania do stosowania, na kolejne lata objęte kontrolą, Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Programy były uchwalane przez Radę Gminy, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a zadania przyjęte w nich do realizacji były zbieżne z zapisami zawartymi w art. 4¹ ust. 1 wymienionej ustawy. Opracowywano również programy przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii³. Kontrola wykazała jednak, że opracowane Programy nie ujmowały szczegółowego zakresu rzeczowego planowanych zadań oraz oczekiwanych wymiernych efektów. Stwierdzono dodatkowo, że pomimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o narkomanii, w okresie objętym kontrolą, nie przedkładano Radzie Gminy raportu z wykonania w danym roku Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i uzyskanych efektów z jego realizacji. NIK zwraca przy tym uwagę, że wprawdzie brak było formalnego obowiązku przedkładania Radzie raportu i sprawozdania z efektów realizacji zadań związanych ze zwalczaniem alkoholizmu, to jednak, zdaniem NIK, realizowany poziom wydatków na tym odcinku (ponad 1 mln zł rocznie), uzasadniał potrzebę opracowywania i przedkładania Radzie stosownych dokumentów także w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę, iż dopiero w trakcie niniejszej kontroli zadania Gminy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przypisano do realizacji inspektorowi ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień.

6. W ocenie NIK, w Urzędzie przestrzegano obowiązujących zasad przeznaczania środków uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi i narkomanii, stosownie do art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Planowanie wydatków na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii było prowadzone z uwzględnieniem poziomu zrealizowanych

³ Dz. U. Nr 179 poz. 1485 ze zm.

w latach poprzednich dochodów z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W latach 2006-2007 Gmina uzyskała z tytułu przedmiotowych opłat dochody w łącznej kwocie 2.301.523 zł. W tym samym czasie na wydatki związane z realizacją Gminnego Programu Profilaktyki i Przeciwdziałania Alkoholizmowi oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii przeznaczono 2.297.378 zł, czyli 99,8% osiągniętych dochodów. W budżecie Gminy na 2008 r. przewidziano wydatki na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii na kwotę 1.172 tys. zł, co odpowiadało 100% planowanych dochodów opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Kontrola zaangażowanych środków nie wykazała przypadków wydatkowania ich na cele nie związane z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi oraz narkomanii.

Skontrolowane wydatki, poniesione w 2007 roku, były zgodne z planem finansowym i przeznaczone zostały na cele wskazane w ustawach o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz narkomanii. Jednostkowa wartość ponoszonych wydatków nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, w związku z czym nie zachodziła potrzeba stosowania zasad i trybów w niej określonych.

W ramach dofinansowania działalności podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych przekazano w 2007 roku kwotę 130 tys. zł dla Gminnego Centrum Kultury i Sportu (dalej „GCKiS”) na sfinansowanie prowadzenia zajęć w 11. funkcjonujących na terenie Gminy świetlicach socjoterapeutycznych oraz dodatkowo przekazano 40 tys. zł w formie dotacji dla 2. podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, na realizację zadań publicznych w dziedzinie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które dotyczyły realizacji programu profilaktyki środowiskowej dla dzieci i młodzieży i programu profilaktycznego dla osób pochodzących z rodzin z problemem alkoholowym. Wyboru dotowanych podmiotów (spoza sektora finansów publicznych) dokonano na podstawie przeprowadzonego otwartego postępowania konkursowego, poprzedzonego opublikowaniem ogłoszenia o naborze ofert, gdzie ustalono kryteria ich wyboru, przy czym nie określono znaczenia tych kryteriów dla oceny rozpatrywanych ofert, stosownie do art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Nie

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 223 poz. 1655 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 96 poz. 873 ze zm.

stwierdzono jednakże wydatkowania przekazanych środków na zakupy nie związane z realizacją zadań objętych dotacjami.

Kontrola wykazała, że przekazując dotację dla GCKiS w wysokości 130 tys.zł, a także dla Stowarzyszenia na Rzecz Dziecięcej Działalności Twórczej i na Rzecz Sztuki „TECZOWISKO” i Stowarzyszenia Krzewienia Abstynencji i Trzeźwości „ISKRA”- którym w roku 2007 przekazano dotacje w wysokości po 20 tys. zł, w umowach z tymi jednostkami nie określono szczegółowego rozmiaru rzeczowego planowanych zadań, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny stopnia ich wykonania.

NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie środków w wysokości 1.450 tys.zł na częściowe sfinansowanie zrealizowanego w Gminie, w okresie objętym kontrolą, zadania inwestycyjnego pn. „Kompleksowa realizacja wielofunkcyjnego obiektu użyteczności publicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. Przedmiotowe zadanie było ujęte w gminnych programach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, w części dot. prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej..., w poz. wydatki inwestycyjne (budowa nowych świetlic profilaktyki środowiskowej) w łącznej wysokości 1.950 tys. zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Opracowywanie Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania problemów Alkoholowych, z uwzględnieniem rzeczowego rozmiaru zadań planowanych do wykonania i przewidywanych do osiągnięcia efektów.
2. Uszczegółowienie w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zasad wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, umożliwiających pełną kontrolę realizowanych wydatków.
3. Ustalanie, dla podmiotów realizujących na rzecz Gminy ciężących na niej ustawowych zadań z zakresu zwalczania alkoholizmu i przeciwdziałania narkomanii, z wymiarowanego zakresu zleconych im zadań,
4. Opracowywanie i przedkładanie Radzie Gminy okresowych raportów i sprawozdań z efektów realizacji zadań ujętych w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii, a także rozważenie wprowadzenia takiego obowiązku w odniesieniu do Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

5. Podjęcie działań w kierunku doprecyzowania obowiązujących na terenie Gminy zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych poprzez zdefiniowanie pojęć „obiekту kultu religijnego” i „obiekту użyteczności publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, 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 wystąpienia 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.