

Wrocław, dnia 9 grudnia 2008 r.

P/08/151
LWR- 41034-5/2008

*Pan
Kazimierz Janik
Wójt
Gminy Zgorzelec*

WYSTĄPIENIE 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 Gminy w Zgorzelcu (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 14 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, z uchybieniami, realizację zadań z zakresu regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych i pobierania przewidzianych w przepisach opłat. Także pozytywnie NIK ocenia - pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób wykorzystania 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 Gminy limitów liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. NIK zwraca jednak uwagę na fakt nie ustalenia w Gminie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

w latach 2006-2008 (I półrocze). Brak uregulowań w powyższym zakresie stanowił naruszenie postanowień art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości², według których Rada Gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży

i podawania napojów alkoholowych. Wzmiankowane zasady zostały ustalone przez Radę dopiero 27 października 2008 r., tj. w toku niniejszej kontroli.

Pozytywnym zjawiskiem było kształtowanie w latach 2006-2008 (I półrocze) liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych poniżej limitu ustalonego przez Radę Gminy na poziomie 110 punktów ogółem (70 punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży i 40 punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży). Na dzień 31 grudnia 2006 r. na terenie Gminy funkcjonowały 72 punkty sprzedaży napojów alkoholowych ogółem (o 38 poniżej limitu), wg stanu na 31 grudnia 2007 r. sprzedaż napojów alkoholowych prowadzono w 71 punktach (o 39 poniżej limitu), zaś na 30 czerwca 2008 r. w 67 punktach sprzedaży (o 43 poniżej limitu).

Zawarte w uchwałach Rady Gminy postanowienia nie przekraczały granic upoważnienia ustawowego nadanego Gminie w zakresie regulowania lokalnego rynku napojów alkoholowych

2. W ocenie NIK, służby Urzędu przestrzegały zasady i warunków obowiązujących przy udzielaniu zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Na podstawie próby 20 spraw z lat 2006-2008 (I półrocze) - zakończonych wydaniem 40 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych ustalono, że w badanym okresie nie wydano decyzji odmownych w sprawach o udzielenie przedmiotowych zezwoleń. Złożone wnioski o wydanie zezwoleń spełniały warunki określone w art. 18 ust. 3, 3a, 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wnioski zawierały wymagane prawem załączniki, dowody i opinie, a w szczególności stosowne opinie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej zwanej GKRPA). 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.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701,

² ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (j. t. Dz. U. z 2007 r. nr 70 poz. 473 – ze zm.)

3. W ocenie NIK, opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pobierane były w należytym wysokości. Opłaty określano zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 11 oraz art. 11¹ ust. 4-6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z uwzględnieniem przypisanych progów sprzedaży oraz stawek kwotowych i procentowych dla poszczególnych kategorii napojów alkoholowych. Podstawą do zastosowania odpowiednich stawek były pisemne oświadczenia przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punktach sprzedaży w roku poprzednim,

Z ustaleń kontroli wynika, 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, tj. do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego.

4. NIK zwraca uwagę na niewywiązywanie się Urzędu w latach 2006-2008 (I półrocze), z obowiązku przeprowadzania kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych w przedmiocie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na ich sprzedaż. W badanym okresie wzmiankowane kontrole przeprowadzono jedynie w 2007 r. i objęto nimi 15 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, co stanowiło zaledwie 21,1% liczby punktów sprzedaży alkoholu ogółem. W wyniku kontroli nie ujawniono nieprawidłowości uzasadniających cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie w trakcie kontroli przez Pana Wójta działań, które doprowadziły do przeprowadzenia w dniu 31 października 2008 r., kontroli w 16 punktach sprzedaży napojów alkoholowych. Kontrole przeprowadzili przeszkoleni członkowie GKRPA na podstawie stosownych upoważnień. W wyniku kontroli w 9 punktach ujawniono uchybienia natury formalnej; nie wystąpiły nieprawidłowości uzasadniające wystąpienie o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych

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 terminowości wnoszenia opłat z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyniku stosowanego nadzoru, w latach 2006-2008 (I półrocze), ujawniono 6 przypadków wniesienia opłaty lub złożenia oświadczenia po upływie obowiązujących terminów. Wójt Gminy wydał decyzję o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji.

NIK zwraca uwagę na nie podejmowanie jakichkolwiek działań kontrolnych przez Urząd, celem sprawdzenia czy podmiot gospodarczy nie kontynuował sprzedaży napojów alkoholowych pomimo wygaśnięcia zezwolenia. Zwróceniu uwagi wymaga także fakt, iż składane przez przedsiębiorców oświadczenia stanowiące punkt odniesienia przy ustalaniu należnych Gminie opłat nie były weryfikowane.

5. Prawidłowo, zdaniem NIK, realizowano obowiązek opracowania i wdrożenia do stosowania Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Programów Przeciwdziałania Narkomanii (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 Gminy, stosownie do 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. W przedmiotowych „Programach...” nie określano szczegółowo zakresu rzeczowego planowanych przedsięwzięć i planowanych efektów. Zamieszczane w „Programach...” plany finansowe miały charakter ogólny, nie precyzowały poziomu wydatków na wyspecyfikowane rodzaje zadań.

W ocenie NIK, nieprawidłowym było powierzenie GKRPA funkcji realizatora zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania i zapobiegania narkomanii. Zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przedmiotowe zadania winien realizować gminny ośrodek pomocy społecznej, inna jednostka wskazana w programie lub pełnomocnik. Także opracowywanie i przedstawianie Radzie Gminy sprawozdań z realizacji zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom przez Przewodniczącą GKRPA było sprzeczne z postanowieniami zawartymi w art. 11 ust. 2 ustawy o narkomanii³, według których wymienione obowiązki należały do organu wykonawczego gminy.

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie nie została opracowana gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, której integralną część, zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 ustawy o narkomanii, powinien stanowić gminny program przeciwdziałania narkomanii.

³ ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. nr 179 poz. 1485 – ze zm.).

6. NIK nie wnosi uwag do kwestii przestrzegania obowiązku przeznaczania – na etapie planowania - środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na finansowanie zadań związanych z profilaktyką i zapobieganiem alkoholizmowi i narkomanii. Ustalono, że w Urzędzie planowanie wydatków na profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz narkomanii następowało z uwzględnieniem poziomu zrealizowanych w latach poprzednich dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W poszczególnych latach wydatki zaplanowano w uchwałach budżetowych na poziomie (wg planu po zmianach): 217,2 tys. zł w 2006 r., przy uzyskanych w 2005 r. dochodach w kwocie 199,1 tys. zł – planowane wydatki były wyższe od dochodów o 18,1 tys. zł, tj. o 9,0%, 250,0 tys. zł w 2007 r., przy dochodach zrealizowanych w 2006 r. na poziomie 211,0 tys. zł – planowane wydatki przewyższały zrealizowane dochody o 39,0 tys. zł, tj. o 18,5%, oraz 273,0 tys. zł w 2008 r., przy zrealizowanych w 2007 r. dochodach w kwocie 250,0 tys. zł – planowane wydatki przewyższały uzyskane dochody o 23,0 tys. zł, tj. o 9,2%.

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 narkomanii.

7. W ocenie NIK, w Urzędzie naruszono zasady wynikające z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowiące m. in., że dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Pomimo, że w „Programach...” na lata 2006-2008 nie przewidziano wspierania działalności z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, poprzez zakup materiałów budowlanych na modernizację i remonty pomieszczeń przeznaczonych na siedziby świetlic środowiskowych (świetlic opiekuńczo-wychowawczych, realizujących – w okresie co najmniej 5 lat – zadania związane m.in. z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i narkomanii) usytuowanych w budynkach przykościelnych, w rzeczywistości w badanym okresie dopuszczono do sfinansowania przywołanych zakupów. Łączna kwota zakwestionowanych wydatków, o których mowa wyżej, wyniosła 90,4 tys. zł, z czego w 2006 r. Gmina wydatkowała 13,5 tys. zł a w 2007 r. i I półroczu 2008 r. na wskazany cel wydatkowano, odpowiednio: 66,2 tys. zł i 10,7 tys. zł.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że w 2007 r. na potrzeby GKRPA zakupiony został alkomat oraz ustniki do alkomatu za kwotę łączną 0,6 tys. zł. Zakup wymienionego sprzętu na potrzeby GKRPA nie był zasadnym w świetle postanowień art. 4¹ust.1 pkt. 1-7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Z ustaleń kontroli wynika, że pozostałe środki finansowe, zaangażowane w 2007 r., w kwocie 35.374 zł a przeznaczone na zakupy materiałów, wyposażenia, środków żywności i pomocy naukowych oraz usług związanych z realizacją zadań związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniom wydatkowane zostały prawidłowo. Wartość jednostkowa dokonywanych zakupów nie wymagała stosowania postępowań o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia publicznego, nie przekraczała bowiem kwoty wolnej ustalonej w art. 4 ust. 8 ustawy o zamówieniach publicznych.

NIK nie wnosi uwag do prawidłowości wydatkowania środków na wynagrodzenia w 2007 r. w łącznej kwocie 20,9 tys. zł. Środki wydatkowano na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy, jak również osób fizycznych zatrudnionych na podstawie umów zlecenia, lub umów o dzieło do pracy w świetlicach socjoterapeutycznych, oraz punkcie konsultacyjnym. Nie stwierdzono przypadków zawyżania wynagrodzeń. Poniesione wydatki zgodne były z planem finansowym.

8. W ocenie NIK, w badanym okresie, Urząd prawidłowo przekazał trzem stowarzyszeniom, dotacje na realizację zadań z zakresu profilaktyki i zapobiegania alkoholizmowi i narkomanii, w kwotach ogółem: 30,0 tys. zł w 2006 r., 45,0 tys. zł w 2007 r. i 33.2 tys. zł w I półroczu 2008 r. Dotacji udzielono po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert, wybierając oferty organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w profilaktyce i zwalczaniu alkoholizmu i narkomanii, zgodnie z zasadami określonymi w art.11, ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego⁴. Środki pochodzące z dotacji, jak wynikało ze sprawozdań składanych przez realizatorów zadań, zostały wydatkowane na przedsięwzięcia związane z profilaktyką i zwalczaniem narkomanii oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi, ze szczególnym uwzględnieniem działań profilaktycznych podejmowanych wśród dzieci i młodzieży, które prowadzono w oparciu o funkcjonujące świetlice

⁴ ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. nr 96 poz. 873 – ze zm.)

środowiskowe. Do przedstawionych sprawozdań Gmina nie wносиła zastrzeżeń w przedmiocie zakresu jak i jakości wykonania zadań wyszczególnionych w ofertach oraz w umowach.

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie przeprowadzał w siedzibie zleceniobiorcy kontroli zadań powierzonych jednostkom pozarządowym, finansowanych z dotacji, do czego był zobowiązany postanowieniami zawartymi w art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W ocenie NIK, w Urzędzie błędnie zaewidencjonowano dotację na 2008 r. w kwocie 5.000 zł przekazaną dla Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Zgorzelcu. Wzmiankowaną dotację ujęto w ewidencji finansowo-księgowej w § 2820-dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom, zamiast w § 2800-dotacje celowe z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Poradnia - jak wynikało z jej statutu - była jednostką organizacyjną Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu i należało ją zaliczyć do sektora finansów publicznych.

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

1. Przeprowadzanie systematycznych kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w przedmiocie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż tych napojów.
 2. Określanie w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, szczegółowego i precyzyjnego zakresu rzeczowego planowanych przedsięwzięć i efektów, umożliwiającego pełne rozliczenie realizatorów z wykonania zleconych zadań.
 3. Wyznaczenie w Gminie realizatora zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania i zapobiegania narkomanii, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.
 4. Przyjęcie do stosowania zasad wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w zakresie opracowywania i przedstawiania Radzie Gminy sprawozdań z realizacji zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom.
 5. 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.
-

6. Prawidłowe klasyfikowanie dotacji na profilaktykę i przeciwdziałanie uzależnieniom w rozgraniczeniu na dotacje przekazane jednostkom pozarządowym oraz jednostkom sektora finansów publicznych.
7. Wykorzystywanie środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na cele wskazane w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości.
8. Dokonywanie kontroli zadań wykonywanych przez jednostki pozarządowe a finansowanych dotacjami Gminy, zgodnie z zasadami określonymi art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego o wolontariacie.

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 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.