NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.12.2019

Pan
Wiesław Michalczuk
Wójt Gminy Jabłonna Lacka
Urząd Gminy Jabłonna Lacka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/002 – Realizacja i wykorzystanie przez gminy województwa mazowieckiego dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jabłonna Lacka[1], ul. Klonowa 14, 08-304 Jabłonna Lacka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Michalczuk, Wójt Gminy Jabłonna Lacka[2]; od 14 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość i terminowość egzekwowania przez wójtów od przedsiębiorców opłat z tytułu udzielonych zezwoleń na sprzedaż (detaliczną) napojów alkoholowych. 2. Prawidłowość wydatkowania przez wójtów środków uzyskanych z tytułu udzielonych zezwoleń na sprzedaż (detaliczną) napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3].
Jednostka przeprowadzająca	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/68/2019 z 15 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej także: Urząd.
[2] Dalej także: Wójt Gminy.
[3] Dz.U. z 2019 r. poz. 489, dalej także: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy prowadzona była przez 13 przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane przez Wójta Gminy na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.[5]
Z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych Gmina Jabłonna Lacka[6] w latach 2017 - 2018 osiągnęła dochody w wysokości 117,5 tys. zł, które były prawidłowo klasyfikowane. W badanym okresie przedsiębiorcy terminowo wnosili opłaty z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych w wysokości zgodnej z art. 11^1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2017-2018 z ww. opłat wydatkowano 112,4 tys. zł, z tego 72,8 tys. zł na cele określone w art. 4^1 i art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a 39,6 tys. zł na inne zadania. Środki niewykorzystane w 2017 r. zostały wprowadzone do budżetu roku 2018 z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku kontroli rzetelności składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży alkoholu w roku poprzednim;
- sfinansowania w latach 2017-2018 ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń zadań, które nie zostały wskazane w art. 4^1 i art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości lub nie służyły wyłącznie osobom realnie zagrożonym alkoholizmem i narkomanią, czy też dotkniętym tego rodzaju problemami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Prawidłowość i terminowość egzekwowania przez wójtów od przedsiębiorców opłat z tytułu udzielonych zezwoleń na sprzedaż (detaliczną) napojów alkoholowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja wykonywania zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz egzekwowaniem od przedsiębiorców opłat z tytułu zezwoleń.

Zadania wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości zostały przypisane stanowisku ds. obsługi organów rady, obronności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i ochrony przeciwpożarowej Urzędu[7]. W okresie objętym kontrolą zadania te realizowała jedna pracownica Urzędu, zatrudniona na stanowisku podinspektora, do której obowiązków należało m.in.: przygotowanie decyzji na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzenie spraw wynikających z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, prowadzenie rejestru przedsiębiorców korzystających z zezwoleń.

(akta kontroli str. 18, 29, 33, 34 i 147-151)

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[5] Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm., dalej: *„ustawa o wychowaniu w trzeźwości"*.
[6] Dalej także: Gmina.
[7] Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu nadanym zarządzeniem Wójta nr 374/.2014 z dnia 27 października 2014 r.

W Urzędzie od 1 stycznia 2019 r. prowadzony jest rejestr wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zawierający m.in. datę wydania zezwolenia, okres jego obowiązywania, wysokość wnoszonych opłat i ich terminowość wraz z dokumentacją źródłową[8].

(akta kontroli str. 146)

W 2017 r. na terenie Gminy sprzedaż napojów alkoholowych prowadzona była w 18 punktach przez 13 przedsiębiorców, w tym w jednym punkcie sprzedaż rozpoczęto w 2017 r., a w 2018 r. w 15 punktach przez 11 przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 98-100)

W latach 2017-2018 realizacja zadań związanych z egzekwowaniem i wykorzystaniem dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie była objęta kontrolą lub audytem wewnętrznym.
W ww. okresie do Urzędy i Rady Gminy Jabłonna Lacka nie wpływały skargi i wnioski w niniejszym zakresie.

(akta kontroli str. 37-46 i 95)

W 2017 r. członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Jabłonnie Lackiej[9], na podstawie udzielonych przez Wójta upoważnień z dnia 25 lipca 2017 r., przeprowadzili w 16 punktach sprzedaży napojów alkoholowych kontrole przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), podczas których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 121-122)

1.2. Prawidłowość i terminowość dokonywanych przez przedsiębiorców opłat z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych.

W badanym okresie przedsiębiorcy posiadający zezwolenia wnosili opłaty z tytułu sprzedaży napojów alkoholowych w wysokości i w terminach określonych w art. 11^1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W latach 2017-2018 Gmina z tytułu opłat ze sprzedaży napojów alkoholowych osiągnęła dochody w kwocie 117,5 tys. zł, z tego 60,6 tys. zł w 2017 r. i 56,9 tys. zł w 2018 r. Dochody te były prawidłowo klasyfikowane w Dziale 756 ,,Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, Rozdziale 75618 ,,Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw" oraz § 0480 ,,Wpływy z opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu".

(akta kontroli str. 102, 111 i 124-128)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2017-2018 nie sprawdzano rzetelności oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych składanych przez nich w ww. okresie, co było niezgodne z art. 18 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 11^1 ust. 2 oraz 5-9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z przytoczonymi przepisami, jednym z warunków kontynuowania sprzedaży napojów alkoholowych jest wniesienie stosownej, dokładnie określonej opłaty za korzystanie z zezwolenia na ich sprzedaż, ustalonej na podstawie oświadczeń przedsiębiorców o wartości

[8] M.in. wnioski z załącznikami, zezwolenia, dowody wpłat, korespondencja.

[9] Członkowie Komisji, zgodnie z art. 79a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), posiadali legitymacje służbowe do przeprowadzenia tych kontroli wydane przez Wójta Gminy Jabłonna Lacka w dniu 4 lipca 2017 r.

sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim. W związku z tym, że w świetle art. 18 ust. 8 przywołanej ustawy organ udzielający zezwolenia zobligowany jest do kontroli m.in. warunków korzystania z zezwolenia, to rzetelna kontrola w tym zakresie wymaga weryfikacji oświadczeń przedsiębiorców. Jej brak zwiększa ryzyko wnoszenia przez przedsiębiorców opłat w niewłaściwej (zaniżonej) wysokości.

(akta kontroli str. 121-122)

Wójt Gminy Jabłonna Lacka wyjaśnił, że nie sprawdzano rzetelności oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, ponieważ zakres i zasady przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wprowadzone jego zarządzeniem nr 161/2017 z 15 maja 2017 r., nie przewidywały kontroli w ww. zakresie. Dlatego też w dniu 18 kwietnia 2019 r. wydał zarządzenie nr 24/2019 w sprawie zmiany zarządzenia z 2017 r., rozszerzając zakres kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców o analizę rzetelności oświadczeń przedsiębiorców dot. wartości sprzedaży napojów alkoholowych.
Jednocześnie zapowiedział, że do końca III kwartału 2019 r. zostaną przeprowadzone kontrole w tym zakresie u wszystkich przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 71-83 i 172)

Ocena cząstkowa

W kontrolowanym okresie Urząd realizował obowiązki w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Terminowo i w wysokości wynikającej ze złożonych oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, egzekwował od przedsiębiorców opłaty z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które były prawidłowo klasyfikowane. Jednakże nie dokonywano analizy rzetelności ww. oświadczeń.

2. Wydatkowanie przez Gminę środków z opłat uzyskanych z tytułu udzielonych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy Jabłonna Lacka, zgodnie z art. 4^1 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przyjęła Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii[10] na 2017 r. oraz 2018 r.
Programy te zawierały m.in. zadania, cele operacyjne oraz główne kierunki działania zawiązane z profilaktyką uzależnień i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz narkomanii.

(akta kontroli str. 47-70)

W latach 2017-2018 zaplanowane wydatki po zmianach[11] na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii wynoszące odpowiednio: 66,7 tys. zł i 67,9 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości, odpowiednio: 52,7 tys. zł (79,0%) i 59,7 tys. zł (87,9%).

(akta kontroli str. 103, 112 i 129-145)

Analiza wszystkich wydatków o łącznej wartości 112,4 tys. zł wykazała, że:

1) Na wynagrodzenia dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wydatkowano 16,8 tys. zł.

[10] Uchwały nr: XXIII/138/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. oraz nr XXXIV/1888/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. .

[11] Uchwała nr XXXIV/187/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową nr XXIII/137/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. na 2017 r.; Uchwała nr XLIV/237/2018 z dnia 24 lipca 2018 r. zmieniająca Uchwałę Budżetową nr XXXVI/198/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. na 2018 r.

2) Na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii wydatkowano 56,0 tys. zł, w tym 25,0 tys. zł na sfinansowanie wyjazdu 37 dzieci na obozy letnie w Orzyszu (15 uczestników), Sztutowie (15 uczestników) i Darłowie (7 uczestników).

3) Ponadto środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej wysokości 39,6 tys. zł wydatkowano na zakup:

– 120 krzeseł o wartości 9,7 tys. zł, z tego 60 przekazano do Gminnego Ośrodka Kultury, a 60 do świetlicy w miejscowości Bujały-Gniewosze,
– sprzętu sportowego o łącznej wartości 10,8 tys. zł[12],
– alkomatu (0,9 tys. zł), który został przekazany do Komisariatu Policji w Sterdyni,
– 2 namiotów (7,8 tys. zł), które są na stanie Urzędu,

oraz na wynajem urządzeń dmuchanych na łączną kwotę 10,4 tys. zł[13].

(akta kontroli str. 156-166)

Środki, które nie zostały wykorzystane w 2017 r. (7,9 tys. zł) zostały wprowadzone do budżetu roku 2018[14] z przeznaczeniem na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Środki niewykorzystane w 2018 r. (5,1 tys. zł), jak wyjaśnił Wójt Gminy Jabłonna Lacka, zostaną wprowadzone do planu wydatków budżetu Gminy na rok 2019 w rozdziale 85154 Przeciwdziałanie Alkoholizmowi na najbliższej sesji Rady Gminy, która ma się odbyć w dniu 21 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 97 i 140-145)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:.

1. W latach 2017-2018 środki z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej kwocie 39,6 tys. zł (35,2% wydatków ogółem) zostały wydatkowane na zadania nie wskazane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii[15].

(akta kontroli str. 156-166)

Wójt Gminy wyjaśnił, że zakupiony sprzęt sportowy wykorzystany będzie przez dzieci i młodzież podczas zajęć sportowych, które mają na celu wskazanie uczestnikom sposobu spędzania czasu wolnego bez sięgania po używki, narkotyki i alkohol. Urządzenia dmuchane zostały wykorzystane na imprezach z okazji Dnia Dziecka, w których uczestniczyli wszyscy mieszkańcy Gminy Jabłonna Lacka, w tym osoby z rodzin zagrożonych alkoholizmem. Namioty i krzesła będą wykorzystane przy okazji pikników i imprez, w których udział będą brały rodziny zagrożone alkoholizmem i narkomanią. Podczas tych spotkań będzie prowadzona działalność informacyjna i edukacyjna w zakresie rozwiązywania problemów

[12] W tym: sprzęt do piłki nożnej (4,0 tys. zł), który został przekazany do Samorządowego Klubu Sportowego „Jabłonianka", dwa stoły do tenisa stołowego i 2 kpl rakietek (3,0 tys. zł), które zostały przekazane do świetlicy w miejscowości Nowomodna i Wierzbice-Strupki, 18 kpl dresów sportowych (2,3 tys. zł), które zostały przekazane do OSP w Dzierzbach, 20 koszulek, 12 piłek do piłki nożnej, 16 piłek gumowych (1,5 tys. zł), które zostały przekazane do Szkoły Podstawowej w Jabłonnie Lackiej.

[13] W tym: 4,4 tys. zł na imprezy z okazji Dnia Dziecka, 3,5 tys. zł na festyn rodzinny w miejscowości Bujały-Mikosze i Czekanów oraz 2,5 tys. zł na Biesiadę Podlaską. .

[14] Uchwała nr XLIV/237/2018 z dnia 24 lipca 2018 r.

[15] Tj. wydatki na zakup: 120 krzeseł za 9,7 tys. zł, sprzętu sportowego o łącznej wartości 10,8 tys. zł, dwóch alkomatów za 0,9 tys. zł, dwóch namiotów na kwotę 7,8 tys. zł oraz wynajem urządzeń dmuchanych na łączną kwotę 10,4 tys. zł.

alkoholowych w szczególności dla dzieci i młodzieży. Natomiast alkomat, który jest na stanie Urzędu, jest wykorzystywany przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do stwierdzenia trzeźwości osób, które są wzywane na wywiady środowiskowe przeprowadzane z osobami uzależnionymi od alkoholu.

(akta kontroli str. 172-173)

W ocenie NIK, zgodnie z art. 4^1 ust. 1 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*, jak również z „Rekomendacjami do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2018 r." autorstwa Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, powyższe wydatki, nie powinny być sfinansowany z dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

2. W latach 2017-2018 sfinansowano z dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej kwocie 8,1 tys. zł, pobyt 12 dzieci na koloniach letnich, które nie pochodziły z rodzin z problemem alkoholowym[16].

(akta kontroli str. 158, 162, 167-169 i 174-175)

Wójt Gminy wyjaśnił, że sfinansowano wyjazd tych 12 dzieci ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości uznając, że dzieci te zostały wytypowane przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej i pochodziły z rodzin ubogich, gdzie też mogą występować problemy alkoholowe.

(akta kontroli str. 172)

Ocena cząstkowa

Na 2017 i 2018 rok zostały opracowane gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Urząd ujął w budżecie Gminy na 2017 i na 2018 rok wydatki na cele związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii i zrealizował je częściowo na zadania określone w art. 4^1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, za wyjątkiem wydatków w łącznej kwocie 39,6 tys. zł, które powinny być pokryte z innych źródeł ujętych w budżecie Gminy.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Weryfikowanie podczas kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych rzetelności oświadczeń przedsiębiorców o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, składanych przez nich za rok poprzedni.
2. Dokonywanie wydatków na cele określone w art. 4^1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wyłącznie na podstawie programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i programów przeciwdziałania narkomanii oraz zgodnie z wytycznymi Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

[16] Tj. 7 dzieci przebywających w 2018 r. na kolonii w Sztutowie (4,7 tys. zł), 4 dzieci przebywających w 2017 r. na kolonii w Orzyszu (2,7 tys. zł) i jednego dziecka przebywającego w 2018 r. na kolonii w Darłowie (0,7 tys. zł).

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, maja 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler:
Jan Sulima
Główny specjalista k.p.