

Agnieszka FRAN CZAK

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie – Instytut Administracji

Rozdział VI

Finansowanie zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie

Streszczenie: Celem opracowania jest przybliżenie struktury źródeł finansowania zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie. W drugiej części opracowania dokonano analizy poziomu środków finansowych przeznaczanych przez administrację publiczną na finansowanie tych zadań.

Słowa kluczowe: opłata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, administracja publiczna, alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie, profilaktyka

Merytoryczną podstawę finansowania zadań administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie stanowią zadania określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹, w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii² oraz w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³. Źródłem finansowania tych zadań są środki własne jednostek samorządu terytorialnego oraz środki pochodzące z budżetu państwa przeznaczone na realizację programów zdrowotnych.

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2012 r. poz. 1356.

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2012 r. poz. 124.

³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. 2005 r. Nr 180, poz. 1493.

1. Finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi

Na poziomie samorządu terytorialnego jednostkami, które realizują zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, są województwa i gminy. Finansowanie zadań wynikających z wojewódzkich i gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych odbywa się ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, a także ze środków pobranych przez te jednostki z tytułu opłat określonych w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: u.w.t.p.a.):

- na poziomie samorządu wojewódzkiego – w ramach środków uzyskanych przez samorządy wojewódzkie z opłat za korzystanie z zezwoleń na hurtowy obrót napojami o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwem, a także napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu,
- na poziomie samorządu gminnego – w ramach środków uzyskanych przez gminy z opłat za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż alkoholu.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadziła szczególny reżim związany z obrotem napojami alkoholowymi. W szczególności obrót ten wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia⁴.

Obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu jest możliwy tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Natomiast organem właściwym do wydania zezwoleń w zakresie handlu hurtowego napojami o zawartości poniżej 18% alkoholu jest marszałek województwa. W zakresie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży organem wydającym stosowne zezwolenia jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenia wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych:

- do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo;
- powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa);
- powyżej 18% zawartości alkoholu.

Podział kompetencji do wydawania zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi oraz na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży niesie za sobą skutki finansowe. Zgodnie z art. 9² ust. 1–2 u.w.t.p.a. za wydanie zezwolenia oraz decyzji wprowadzających w zezwoleniach dodatkowe miejsca działalności gospodarczej pobierane są opłaty, które wnoszone są na rachunek organu zezwalającego.

Ustalenie oraz uiszczenie opłaty za zezwolenie jest obowiązkiem przedsiębiorcy, wynikającym z podjęcia określonych czynności materialno-technicznych. W związku z nałożeniem na przedsiębiorcę obowiązku samoobliczenia jej wysokości, ustawodawca w sposób względnie szczegółowy uregulował zasady obliczenia opłaty za zezwolenie i zmianę zezwolenia.

⁴ Zob. G. Liszewski, *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, Białystok 2010, s. 303.

W przypadku zezwoleń na handel hurtowy napojami alkoholowymi wysokość stawki opłat uzależniona jest od różnych czynników, np. od tego, czy przedsiębiorca występuje o zezwolenie po raz pierwszy; od wartości sprzedaży napojów alkoholowych osiągniętej przez przedsiębiorcę w roku poprzednim; od zawartości alkoholu w sprzedawanych napojach; od tego, czy zezwolenie dotyczy sprzedaży, czy wyprzedaży posiadanych napojów alkoholowych. Przeważają stawki kwotowe, choć ustawodawca przewidział również stawkę procentową⁵.

Zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi wydaje się na czas oznaczony. W przypadku napojów alkoholowych o zawartości do 18% alkoholu na czas nie dłuższy niż 2 lata, a w przypadku napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu na okres nie dłuższy niż rok.

Dla zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi określone zostały limity w wysokości 500 tys. litrów 100% alkoholu rocznie. Limit ten nie ma jednak zastosowania dla przedsiębiorców zaopatrujących samoloty, statki i pociągi. Dla tych przedsiębiorców maksymalny limit wynosi 2 tys. litrów 100% alkoholu.

Opłaty za wydanie zezwoleń dla napojów alkoholowych do 18% zawartości alkoholu ustala się w wysokości 4000 zł dla przedsiębiorców występujących po raz pierwszy o zezwolenia oraz dla tych, których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1 000 000 zł. Dla przedsiębiorców, których wartość sprzedaży hurtowej przekroczyła w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia wartość 1 000 000 zł, opłatę ustala się w wysokości równej 0,4% całkowitej wartości sprzedaży w roku poprzednim przy zaokrągleniu do 100 zł. Natomiast za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu opłatę ustala się w wysokości 45 000 zł za 500 tys. litrów 100% alkoholu.

Opłaty za wydanie decyzji wprowadzającej nowe miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększającej ilość tych miejsc w stosunku do wymienionych w wydanych zezwoleniach wynoszą 50% stawki określonej dla zezwolenia w dniu jego wydania.

Jeśli chodzi o zezwolenia wydawane przez organy gmin, ustawa przewiduje dwa rodzaje opłat: wnoszone przed wydaniem zezwolenia i wnoszone corocznie. W obydwu przypadkach ustawodawca określa te daniny jako opłaty za korzystanie z zezwolenia. Fakt, że opłaty „jednorazowe” wnoszone są przed wydaniem zezwolenia i mają związek ze staraniami o wydanie zezwolenia, pozwala nazywać je jednak „opłatami za wydanie zezwolenia” i kwalifikować te świadczenia jako należne za czynności organów jednostek samorządu terytorialnego⁶.

Stawki opłat za wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży określone są ustawowo. Ich wysokość i charakter zależy od tego, czy przedsiębiorca rozpoczyna działalność w zakresie handlu napojami alkoholowymi (stawki kwotowe),

⁵ Ibidem, s. 304.

⁶ Ibidem.

czy wnioskuje o kolejne zezwolenie po wygaśnięciu poprzednio udzielonego (stawki procentowe) oraz od zawartości alkoholu w napoju⁷. Do stawek procentowych zastosowanie ma podstawa obliczenia wyrażona w wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzedzającym wydanie zezwolenia. Wysokość opłaty za zezwolenia wydawane przez organy gmin obliczana jest proporcjonalnie do okresu ważności zezwolenia w pierwszym roku.

Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na okres nie krótszy niż 2 lata. Opłatę za zezwolenie wnosi się na rachunek gminy, przed wydaniem zezwolenia, w wysokości:

- 525 zł na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa;
- 525 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa);
- 2100 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu.

Powyższe kwoty dotyczą przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą w tym zakresie. Przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim są obowiązani do złożenia, do dnia 31 stycznia, pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim.

Przedsiębiorca prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży, w którym roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła:

- 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa – wnosi opłatę w wysokości 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości od 4,5% do 18 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) – wnosi opłatę w wysokości 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim;
- 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu – wnosi opłatę w wysokości 2,7% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim.

Przedsiębiorcy, których roczna wartość sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych nie przekroczyła powyższych wartości, wnoszą opłatę w takiej wysokości jak przedsiębiorcy rozpoczynający działalność.

Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów wnoszona jest na rachunek gminy w każdym roku kalendarzowym objętym zezwoleniem w trzech równych ratach w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września danego roku kalendarzowego.

W roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dokonuje się w wysokości pro-

⁷ Ibidem.

porcjonalnej do okresu ważności zezwolenia. Wartość sprzedaży należy obliczać oddzielnie dla każdego rodzaju napojów alkoholowych.

Specyficznymi odmianami opłat za wydane przez organy gmin zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych są⁸:

- 1) opłata za jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych, zamierzającym sprzedawać napoje alkoholowe podczas np. imprez okolicznościowych; opłata ta wnoszona jest na rachunek gminy, przed wydaniem zezwolenia, w wysokości odpowiadającej 1/12 rocznej opłaty za poszczególne rodzaje „zwykłych” zezwoleń;
- 2) opłata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w działalności polegającej na organizowaniu przyjęć, wnoszona na zasadach dotyczących „zwykłych” zezwoleń;
- 3) opłata za wydanie zezwolenia na sprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych; danina ta wnoszona jest przedsiębiorcą, któremu wygasło zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, a w magazynach zostały mu niesprzedane zapasy.

Opłata za wydanie zezwolenia na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, wnoszona jest na rachunek gminy w wysokości:

- 1,4% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa;
- 1,4% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa);
- 2,7% wartości sprzedaży zinwentaryzowanych napojów zawierających powyżej 18% alkoholu.

Przedsiębiorca, który otrzymał zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, wystąpić może z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie wcześniej jednak niż po upływie 12 miesięcy od dnia upływu terminu ważności zezwolenia.

W art. 9³ oraz 18² u.w.t.p.a. określone zostały cele, na jakie przeznaczane mogą być środki finansowe uzyskane z opłat za wydanie zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi pobieranymi w trybie art. 9, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pobieranych w trybie art. 11¹ oraz opłat za wydanie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych pobieranych na podstawie art. 18 lub art. 18¹. Przepisy te stanowią, iż dochody z powyższych opłat mogą być przeznaczane jedynie (wyłącznie) na realizację gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz na realizację gminnych i wojewódzkich programów przeciwdziałania narkomanii. Konsekwencją takiego zapisu jest obowiązek gmin i województw, przy

⁸ Ibidem, s. 305.

przeznaczaniu środków pieniężnych – stanowiących dochody ze wskazanych powyżej opłat – na wykonywanie zadań wynikających z postanowień u.w.t.p.a., każdorazowego sprawdzenia, czy określone zadanie jest przewidziane gminnym (wojewódzkim) programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, czy programem przeciwdziałania narkomanii⁹. Dochody z opłat, o których mowa w komentowanych przepisach, nie mogą być bowiem przeznaczane przez samorząd gminy czy województwa na ogólnie rozumiane wykonywanie postanowień komentowanej ustawy w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, a tym bardziej na inne cele. Niewykorzystane środki w danym roku budżetowym uchwałą powinny być umieszczone w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego.

Środki finansowe pochodzące z opłat za pozwolenia na sprzedaż i podawanie alkoholu stanowią bowiem spory dochód budżetu jednostek samorządu terytorialnego, niektóre organy stanowiące samorządu terytorialnego podejmują decyzje o zmianie ich przeznaczenia. Należy jednak pamiętać, iż zabronione jest przeznaczanie przedmiotowych dochodów na inne cele niż określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁰.

Regulacja ta wzbudziła wątpliwość co do jej zgodności z Konstytucją RP, w szczególności z jej art. 165 ust. 2, który stanowi, że samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej. Zasada samodzielności sprowadza się do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium¹¹. W nakazie wykorzystania przez gminy i województwa dochodów z opłat za zezwolenia wyłącznie na wykonywanie zadań wynikających z gminnych i wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dopatrywano się naruszenia zasady samodzielności tych jednostek w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, gdy chodzi o sprawy należące do tzw. zadań własnych¹². Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że komentowany przepis nie jest sprzeczny ze wskazanym przepisem Konstytucji¹³. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie może być rozumiana jako zakaz wszelkiej ingerencji – także ze strony ustawodawcy – w gospodarkę finansową tej jednostki. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie może być utożsamiana z pełną autonomią w zakresie gospodarowania pozyskanymi środkami. Nie ma ona bowiem charakteru bezwzględnego i absolutnego. Granice tej samodzielności wyznaczają przede wszystkim przepisy Konstytucji i ustaw, z których wynika, że w zakresie

⁹ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 364.

¹⁰ Zob. Z. Wojdyłak-Sputkowska, A.J. Sputkowski, *Wydatki jednostki samorządu terytorialnego, audyt wewnętrzny, wzory kwestionariuszy, testy zgodności*, Gdańsk 2008, s. 460.

¹¹ Zob. E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2005, s. 21.

¹² Zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 364.

¹³ Wyrok z dnia 24 listopada 1998 r., akt K 22/98.

gospodarki finansowej jednostkom tym wolno czynić tylko to, na co przepisy prawa zezwalają¹⁴. Trybunał Konstytucyjny podzielił podgląd, że art. 18² u.w.t.p.a. stanowi ograniczenie samodzielności gminy w sferze wydatkowej, ponieważ nakłada na gminy obowiązek przeznaczania opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jedynie na realizację zadań wynikających z programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednak – jak uznał Trybunał – spełniony został formalno-proceduralny warunek konstytucyjności, ponieważ obowiązek ten został założony w akcie ustawowym¹⁵.

Finansowanie realizacji zadań wynikających z Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych odbywa się w ramach budżetów jego realizatorów. Zgodnie z art. 11 u.w.t.p.a. na wydatki związane z realizacją tego programu przeznacza się corocznie z budżetu państwa środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

Zasady opodatkowania akcyzą wyrobów alkoholowych zawarto w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁶. Celem akcyzy jest zmniejszenie zużycia określonych wyrobów przez społeczeństwo np. ze względu na ograniczoną zasobność danego dobra lub jego szkodliwość dla zdrowia.

Opodatkowaniu podatkiem akcyzowym zgodnie z ustawą o podatku akcyzowym, gdy chodzi o wyroby alkoholowe, podlegają wyroby przemysłu spirytusowego i drożdżowego (z wyjątkiem drożdży), wyroby winiarskie, piwo oraz pozostałe napoje alkoholowe o zawartości alkoholu powyżej 1,5%. Stawki akcyzy na dany wyrób są określone przez poszczególne państwa członkowskie UE, nie mogą jednak być niższe od poziomów ustalonych w dyrektywach UE. Stawki akcyzy w Polsce wynoszą:

- na alkohol etylowy 4960,00 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie,
- na piwo 7,79 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato gotowego wyrobu,
- na wino 158,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu.

Wpływy z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych stanowią zatem znaczny udział dochodów budżetowych państwa, a w związku z tym znaczna jest kwota przeznaczana na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Zadania wynikające z niego do 1998 roku wykonywane były na szczeblu województwa przez wojewodę, natomiast po reformie administracyjnej zadania te przejął samorząd województwa. Środki na realizację tych zadań pochodzą również z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, a udział w nich samorządów województw i powiatów corocznie, w drodze rozporządzenia, ustala Rada Ministrów.

¹⁴ Zob. A. Bury, *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Łódź 2005, s. 33.

¹⁵ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości...*, s. 365.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz. U. z 2011, Nr 108, poz. 626 ze zm.

2. Finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii

Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii finansowane są ze środków własnych podmiotów wykonujących takie zadania, środków przeznaczonych na realizację programów zdrowotnych finansowanych z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister do spraw zdrowia oraz z środków Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁷. W ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, w porównaniu z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii z 1997 roku, poświęcono więcej uwagi problematyce finansowej. Zasadniczym unormowaniem w tym zakresie jest art. 2 ust. 2 i 3. Finansowanie przeciwdziałania narkomanii zostało zróżnicowane według zadań określonych w art. 2 ust. 1¹⁸. Zadania dotyczące działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i zapobiegawczej; leczenia, rehabilitacji i reintegracji osób uzależnionych; ograniczania szkód zdrowotnych i społecznych finansowane są ze:

- środków własnych podmiotów wykonujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii;
- środków przeznaczonych na realizację programów zdrowotnych finansowanych z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia;
- środków NFZ.

Natomiast zadania dotyczące:

- nadzoru nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii;
- zwalczania niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii;
- nadzoru nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii,

finansowane są bezpośrednio z budżetu państwa z części pozostających w dyspozycji właściwych ministrów.

Z kolei koszty realizacji zadań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: KPPN) finansowane są z budżetu państwa, z części pozostających do dyspozycji ministrów odpowiedzialnych za wykonanie KPPN.

Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania narkomanii ustanowiono w art. 9–11 u.p.n. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii jednostki te realizują w postaci wojewódzkich i gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹ (analogicznie art. 61 ustawy o samorządzie województwa²⁰) gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust. 1

¹⁷ Art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2012 r. poz. 124.

¹⁸ Zob. T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 78.

¹⁹ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594.

²⁰ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596.

ustawy o finansach publicznych²¹). W art. 167 Konstytucji²² wymienione zostały trzy grupy źródeł dochodów: dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa.

Na podstawie art. 75 u.p.n, który wprowadza zmiany w art. 9³ ust. 1 u.w.t.p.a., pojawiło się nowe źródło dochodów jednostek samorządu województwa przeznaczonych na finansowanie zadań określonych w wojewódzkim programie przeciwdziałania narkomanii²³. Są to środki pochodzące z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, decyzji wprowadzających w zezwoleniach zmiany oraz duplikatów zezwoleń. Analogicznie kwestię tę reguluje art. 18² u.w.t.p.a., który stanowi, iż dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub 18¹ u.w.t.p.a. oraz dochody z opłat określanych w art. 11¹ tej ustawy wykorzystywane będą również na realizację gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

Nowe brzmienie art. 2 ust. 2 i 3 miało w założeniu ustawodawcy doprecyzować przepisy w zakresie finansowania zadań wynikających z polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej państwa²⁴. Tymczasem nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż przepis ten nie daje podstawowej odpowiedzi na pytanie, na co konkretnie mają być przeznaczone środki pochodzące ze wskazanych źródeł²⁵. Szczegółowe wytyczne w tym zakresie nadal bowiem znajdują się w odrębnych ustawach, co niestety nie sprzyja przejrzystości regulacji tej materii. W zasadzie jedynym nowym pomysłem ustawodawcy na finansowanie działań zapobiegających narkomanii jest wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Rozszerzenie możliwości ich wykorzystania jest w pełni uzasadnione z uwagi na trudności, z jakim dotychczas borykali się dysponenti w wydatkowaniu zgodnym z przepisami ustawy antyalkoholowej. Rozwiązanie to daje szanse na ich racjonalne wykorzystanie²⁶.

3. Finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie środki na tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowywanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie zapewnia budżet państwa. Natomiast źródłem finansowania zadań własnych gmin, powiatów oraz samorządu województwa z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie są środki własne tych jednostek.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

²³ T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii...*, s. 79.

²⁴ Zob. K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 140.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

Ponadto finansowe wsparcie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- organizacje pozarządowe działające na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

należy zgodnie z art. 8 pkt 7a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z art. 9³ oraz 18² u.w.t.p.a. dochody „z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być przeznaczane jedynie na realizację programu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz na realizację programu przeciwdziałania narkomanii”. Zapis ten nie pozostawia wątpliwości co do tego, że **działania realizowane w ramach gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie mogą być finansowane ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych**²⁷. Należy również podkreślić, iż **wojewódzkie oraz gminne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie mogą być częścią wojewódzkich i gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych**.

Wskazać jednak trzeba jednocześnie, że art. 4¹ u.w.t.p.a. wśród zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wymienia udzielanie pomocy rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie – co oznacza, iż w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych mogą być realizowane i finansowane zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

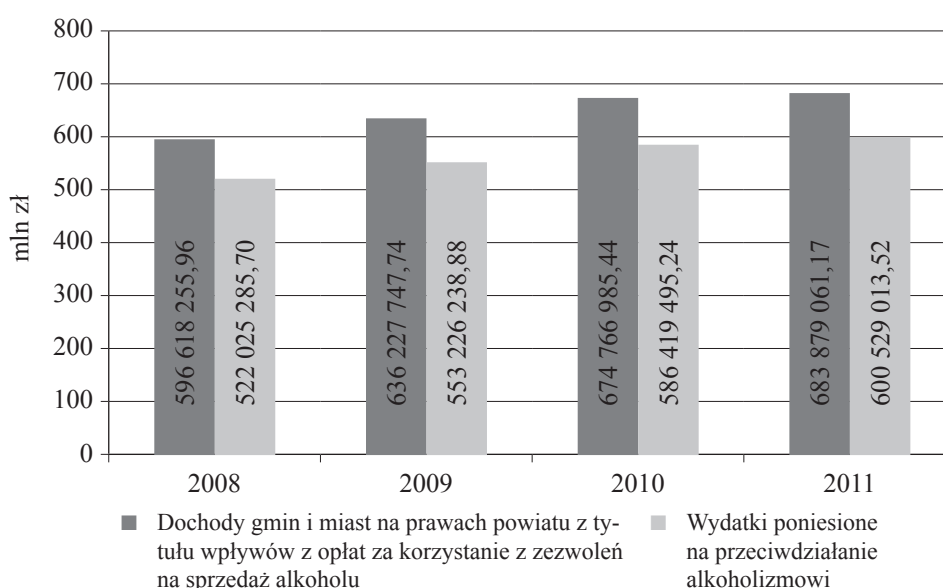
4. Analiza wydatków na finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie

Według danych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: PARPA) w 2011 r. samorzady gmin oraz miast na prawach powiatów wydały 125 919 zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. Liczba wydanych zezwoleń w 2011 r. jest porównywalna z 2010 r. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów w 2011 r. dochód samorządów gmin i miast na prawach po-

²⁷ Stanowisko Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie finansowania gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

wiatu z tytułu opłat za zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych wyniósł 683 879 061,19 zł (w 2010 r. – 674 766 985,44 zł). W latach 2008–2011 wydatki poniesione na przeciwdziałanie alkoholizmowi stanowiły około 87% dochodów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Wykres 1. Zestawienie dochodów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków poniesionych na przeciwdziałanie alkoholizmowi w latach 2008–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PARPA, www.parpa.gov.pl [dostęp: 27.09.2013].

W 2011 r. marszałkowie województw wydali w sumie 1541 zezwoleń (921 zezwoleń w 2010 r.). W 2011 r. samorzady województw z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi otrzymały sumę 35 673 384,34 zł (tabela 1), z czego 5 021 252,84 zł przeznaczyły na działania związane z przeciwdziałaniem narkomanii, a 25 487 403,03 zł na działania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Najwyższe wpływy z tytułu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych osiągnęło województwo wielkopolskie – 11 310 850,00 zł, a najniższe województwo świętokrzyskie – 261 800,00 zł. Z informacji przekazanych przez Ministerstwo Gospodarki wynika, iż w 2011 r. wpływy z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu wyniosły 21,3 mln zł²⁸.

²⁸ Dane Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w samorządach gminnych w 2011 r.*, www.parpa.gov.pl [dostęp: 27.09.2013].

Tabela 1. Zestawienie dochodów województw z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia i wydatków poniesionych na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii w 2011 r. (w zł).

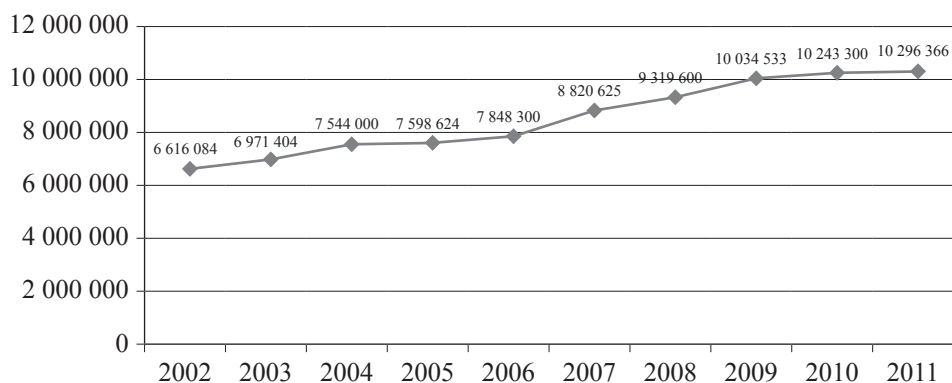
Lp.	Województwo	Dochody z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych	Wydatki na przeciwdziałanie narkomanii	Wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi
1.	dolnośląskie	1 240 700,00	484 650,00	1 197 020,10
2.	kujawsko-pomorskie	1 978 700,00	516 549,86	707 405,32
3.	lubelskie	3 015 596,87	629 192,02	1 507 790,70
4.	lubuskie	690 400,00	158 644,54	527 358,69
5.	łódzkie	1 442 300,00	393 418,11	1 278 037,48
6.	małopolskie	2 217 531,70	402 982,53	2 479 771,45
7.	mazowieckie	6 652 389,39	572 055,88	5 520 779,00
8.	opolskie	586 800,00	79 289,77	193 362,62
9.	podkarpackie	1 063 700,00	79 955,00	664 030,99
10.	podlaskie	937 366,25	29 678,14	389 587,74
11.	pomorskie	1 056 450,00	718 526,52	736 657,14
12.	śląskie	1 552 500,00	408 578,46	983 812,39
13.	świętokrzyskie	261 800,00	59 164,70	200 847,47
14.	warmińsko-mazurskie	748 500,00	95 969,38	378 063,23
15.	wielkopolskie	11 310 850,00	331 907,85	8 052 555,69
16.	zachodniopomorskie	917 800,00	60 690,08	670 323,03
20	Razem	35 673 384,21	5 021 252,84	25 487 403,03

Opracowanie własne na podstawie danych PARPA, www.parpa.gov.pl [dostęp: 27.09.2013].

Na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeznaczają się corocznie z budżetu państwa środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od sprzedaży napojów alkoholowych wykazują co roku tendencję wzrostową, będąc wymiernym oraz przewidywalnym dochodem budżetu państwa w każdym roku podatkowym.

W 2011 r. wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od sprzedaży napojów alkoholowych wynosiły 10 296 366 tys. zł, co oznacza, że na działania z zakresu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeznaczono zostało z budżetu państwa 102 963,66 tys. zł. Znaczna jest zatem kwota przeznaczana na wydatki związane z realizacją tego Programu.

Tabela 2. Wysokość wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od sprzedaży napojów alkoholowych (w tys. zł) w latach 2002–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [dostęp: 20.09.2013].

W tabeli 3 zestawiono informacje o wydatkach poszczególnych instytucji centralnych oraz samorządów gmin i województw na realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2011 r. Podane kwoty nie zawierają wszystkich wydatków poniesionych na realizację KPPN, ze względu na brak informacji z niektórych instytucji. Część instytucji nie była w stanie wyodrębnić wydatków poniesionych na realizację KPPN, przekazała więc jedynie informacje o całkowitych kosztach działań, które skierowane były na przeciwdziałanie narkomanii.

Samorzady gminne angażują się w realizację działań z zakresu profilaktyki narkomanii, choć w różnym zakresie. Spośród 2274 gmin, które przesłały sprawozdanie z realizacji KPPN w 2011 r., blisko 80% realizowało działania z zakresu profilaktyki problemu narkotyków i narkomanii, jednak poziom zaangażowania samorządów gmin w realizację poszczególnych zadań był uzależniony od rodzaju profilaktyki, której dotyczył²⁹. Analiza przesłanych sprawozdań wskazuje na fakt, że znacznie więcej gmin wspiera realizację programów profilaktyki uniwersalnej (adresowanej do ogółu społeczeństwa, w szczególności ogółu dzieci i młodzieży) niż selektywnej i wskazującej (adresowanych do dzieci, młodzieży i rodzin, już doświadczających problemów mogących mieć związek z używaniem substancji psychoaktywnych)³⁰.

Tak niewielka część przekazanych środków może mieć wpływ na zakres realizowanych działań w poszczególnych województwach. Warto jednak zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają środki na profilaktykę narkomanii z własnych budżetów, co oznacza, że wpływy z opłat za zezwolenia

²⁹ Dane Ministerstwa Zdrowia: *Projekt Informacji o realizacji działań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2011 roku*, www.mz.gov.pl [dostęp: 25.09.2013].

³⁰ Ibidem.

Tabela 3. Wydatki na realizację KPPN poniesione w 2011 r.

Lp.	Instytucja	Wydatki na realizację KPPN w zł	Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii
1.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	12 212 415,10	12 212 415,10
2.	Instytut Psychiatrii i Neurologii	772 241	b.d.
3.	Komenda Główna Policji ^a	b.d.	1 204 938
4.	Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej	106 426,76	463 139,94
5.	Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii	9 510 000	9 510 000
6.	Minister Edukacji Narodowej	b.d.	1 500 000
7.	Minister Obrony Narodowej	122 345	122 345
8.	Minister Spraw Wewnętrznych	93 285	93 285
9.	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – PZH	7581,72	7581,72
10.	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	31 833,30	31 833,30
11.	Narodowy Fundusz Zdrowia ^b	25 325 958,80	92 331 860,60
12.	Ośrodek Rozwoju Edukacji	17 443	17 443
13.	samorządy gmin	79 790 471	79 790 471
14.	samorządy województw	6 184 134,24	6 184 134,24
15	Razem	134 174 134,90	203 469 446,90

^a Policja podała w sprawozdaniu jedynie koszty poniesione przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne.

^b Wydatki NFZ na realizację KPPN według stanu z 21 maja 2012 r., a całkowity koszt według stanu na dzień 29 lutego 2012 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia, www.mz.gov.pl [dostęp: 25.09.2013].

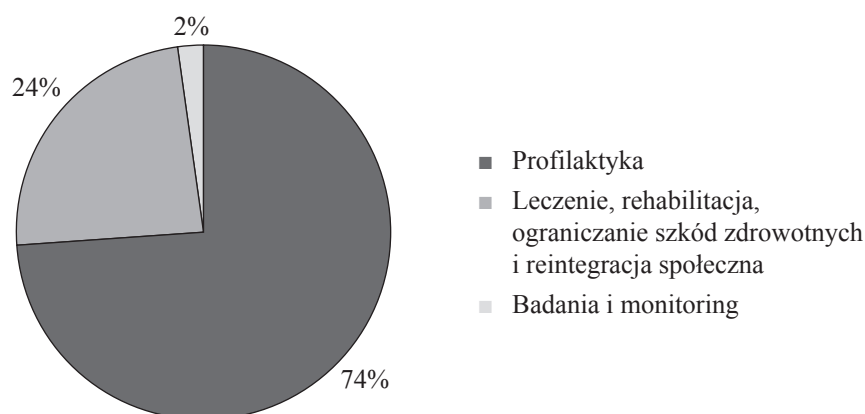
na sprzedaż napojów alkoholowych nie są jedynym źródłem finansowania działań w tym zakresie. Ponadto część działań profilaktyki narkomanii realizowana jest ze środków wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych³¹.

Instytucje takie jak KGP oraz MEN podały jedynie całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii bez wyodrębnienia kosztów przeznaczonych na realizację KPPN. Kwestia braku możliwości wyodrębnienia przez niektóre podmioty kosztów realizacji działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii wynika z braku oddzielnego budżetu na realizację tych działań.

³¹ Ibidem.

Analizując koszty samorządu terytorialnego, zaobserwować można zwiększenie nakładów urzędów marszałkowskich na realizację KPPN. W 2011 r. wydatkowano 6 184 134,24 zł, zaś w 2010 r. 5 217 518,09 zł. W stosunku do 2010 r. znacznie zwiększyły się wydatki na realizację KPPN przez samorządy gmin (z 65 090 949 zł w 2010 r. do 79 790 471 zł w 2011 r.)³². W ramach poniesionych kosztów samorządy gmin wydatkowały najwyższe kwoty na działania z obszaru profilaktyki, to jest 59 749 060 zł. Procentowy rozkład kosztów gmin przedstawia poniższy wykres.

Wykres 2. Procentowy rozkład wydatków na realizację poszczególnych obszarów KPPN poniesionych przez gminy w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia, www.mz.gov.pl [dostęp: 25.09.2013].

Z uwagi na to, iż większość zadań realizowanych w oparciu o przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie stanowią zadania własne, dotychczas nie zbierano informacji na temat nakładów finansowych poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację tych zadań.

Finansowanie działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przedstawia poniższa tabela. W 2008 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie ogólnopolskich kampanii społecznych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie wydało aż 3 160 820,00 zł. W latach 2008–2012 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeznaczało porównywalne środki na finansowanie usług badawczych w zakresie diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie.

Wśród zadań własnych gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych znajdują się również zadania z zakresu udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej,

³² Ibidem.

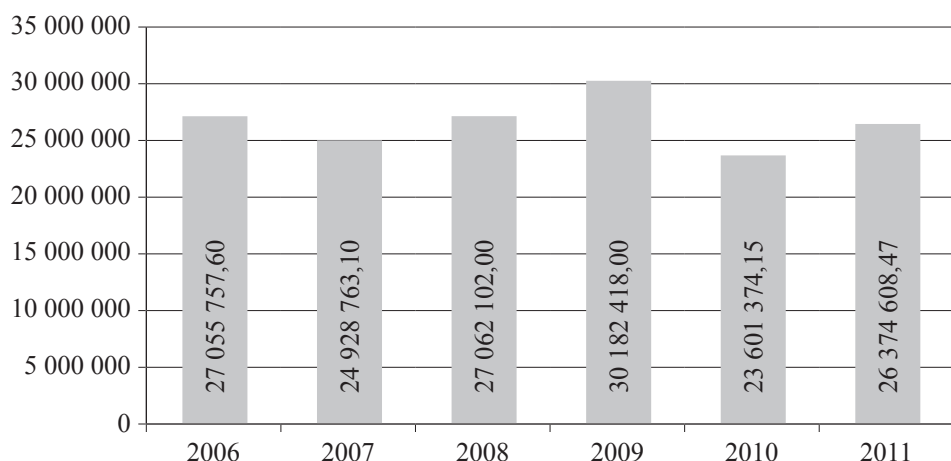
a w szczególności ochrony przed przemocą – co oznacza, iż w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych mogą być realizowane i finansowane zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Tabela 4. Finansowanie działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 2008–2012

Działania	2008	2009	2010	2011	2012
Finansowanie ogólnopolskich konferencji organizowanych przez MPiPS	11 587,81	32 403,88	50 913,34	70 814,65	86 767,68
Finansowanie usługi badawczej w zakresie diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie	150 000,00	167 140,00	179 950,00	175 767,00	139 236,00
Finansowanie ogólnopolskich kampanii społecznych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie	3 160 820,00	49 905,32	99 856,00	52 890,00	33 389,47
Razem	3 322 407,81	249 449,20	330 719,34	299 471,65	259 393,15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl [dostęp: 26.09.2013].

Wykres 3. Wysokość środków finansowych przeznaczonych w ramach gminnych programów na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w latach 2006–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PARPA, www.parpa.gov.pl [dostęp: 27.09.2013].

Wysokość środków finansowych przeznaczonych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie w 2011 r. wyniosła 26 374 608,47 zł.

Bibliografia:

- Bury A., *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Łódź 2005.
- Liszewski G., *Oplaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, Białystok 2010.
- Lucarz K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2005.
- Skrzydło-Niżnik I., Zalas G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002.
- Srogosz T., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008,
- Suporek S., *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011.
- Wojdylak-Sputkowska Z., Sputkowski A.J., *Wydatki jednostki samorządu terytorialnego, audyt wewnętrzny, wzory kwestionariuszy, testy zgodności*, Gdańsk 2008.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2012 r. poz. 1356.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2012 r. poz. 124.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz. U. z 2011, Nr 108, poz. 626 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Wykaz stron internetowych

- www.parpa.gov.pl
www.mf.gov.pl
www.mz.gov.pl
www.mpips.gov.pl

Funding Public Administrative Tasks in the Prevention of Alcoholism, Drug Abuse and Domestic Violence

Summary: The objective is the orientation of funding sources for public administration in the prevention of alcoholism, drug abuse and domestic violence. The second section of this article is an analysis of earmarked funding by the public administration for financing said preventive activities.

Key words: permit fees for alcoholic beverage sales, public administration, alcoholism, drug abuse, domestic violence, prevention