

Warszawa, 17 maja 2018 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.4.4.2017

**Pan  
Gabriel Graczyk  
Wójt Gminy Bulkowo**

**Urząd Gminy Bulkowo  
ul. Szkolna 1  
09-454 Bulkowo**

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup>, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup> Hanna Makówka – starszy inspektor w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniach od 22 sierpnia do 1 września 2017 r. przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy Bulkowo, z siedzibą w Bulkowie przy ul. Szkolnej 1.

Kontrolą objęto stan realizacji zadania z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wydawania, odmowy wydania oraz cofania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 lipca 2017 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 26 marca 2018 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Bulkowo wydał 46 zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży<sup>3</sup>, 23 zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych. Badaniu

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 z późn. zm.).

<sup>3</sup> W tym 6 decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz 40 – na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

poddano 18 decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>4</sup> oraz 10 zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych<sup>5</sup>.

W kontrolowanym okresie nie wydawano zezwoleń na wyprzedż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji przyjęć, a także decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń, decyzji cofających wydane zezwolenia, ani decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia.

Wszystkie poddane badaniu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową organu, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców, oddzielnie na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych, zgodnie z art. 18 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>6</sup>. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zawierały elementy określone w art. 107 § 1 kpa<sup>7</sup>, a także wydane zostały z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa. Opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostały naliczone w prawidłowej wysokości i pobrane terminowo, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 11<sup>1</sup> ust. 2 i 5 i art. 18<sup>1</sup> ust. 3 ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Wójt Gminy Bulkowo przestrzegał ustalonego w uchwałach Rady Gminy Bulkowo limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad ich usytuowania.

W wyniku kontroli stwierdzono **następujące nieprawidłowości**:

1. Wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie niekompletnych wniosków, a mianowicie:
  - a) w 2 wnioskach przedsiębiorców o wydanie 6 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży nie wskazano:

---

<sup>4</sup> Dotyczy:

- 12 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych poza miejscem sprzedaży oznaczonych: I/A/3/2016, I/B/3/2016, I/C/3/2016, I/A/7/2016, I/B/6/2016, I/C/5/2016, I/A/2/2017, I/B/2/2017, I/C/2/2017, I/A/8/2017, I/B/8/2017 i I/C/7/2017,
- 6 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w miejscu sprzedaży oznaczonych: I/A/1/2016, I/B/1/2016, I/C/1/2016, I/A/6/2017, I/B/6/2017, I/C/5/2017.

<sup>5</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: 1/16, 3/16, 5/16, 7/2016, 9/2016, 11/2016, 1/2017, 3/2017, 5/2017 i 7/2017.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.).

■ właściwego oznaczenia przedsiębiorcy – w jednym przypadku<sup>8</sup> – tj. we wniosku wskazano ■ podczas gdy zgodnie z wpisem do CEIDG firma działa pod nazwą ■

- adresu punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – w przypadku wniosku, na podstawie którego wydano trzy zezwolenia<sup>9</sup>.

b) w 7 wnioskach o wydanie zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych ■ nie wskazano:

- adresu zamieszkania pełnomocnika – w 1 wniosku<sup>10</sup>, zaś w 5 wnioskach – pełnego adresu zamieszkania pełnomocnika<sup>11</sup>,
- pełnego adresu punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – w 1 wniosku, określono tylko miejscowość<sup>12</sup>.

Ponadto 7 wniosków<sup>13</sup> o wydanie jednorazowych zezwoleń podpisały osoby, które nie były uprawnione do reprezentacji podmiotu. W aktach spraw brak było pełnomocnictw do reprezentowania ■ w ww. sprawach.

Obowiązek podania we wniosku powyższych danych oraz załączenia ww. pełnomocnictwa wynika z regulacji zawartych w art. 18 ust. 5 pkt 2 i 6 w związku z art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także art. 33 § 3 kpa. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który nakłada obowiązek wzywania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

---

<sup>8</sup> Dotyczy wniosku skutkującego wydaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oznaczonych: I/A/6/2017, I/B/6/2017 i I/C/5/2017.

<sup>9</sup> Dotyczy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oznaczonych: I/A/8/2017, I/B/8/2017, I/C/7/2017.

<sup>10</sup> Dotyczy zezwolenia oznaczonego 3/3017.

<sup>11</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: 1/16, 3/16, 5/16, 9/2016, 1/2017.

<sup>12</sup> Dotyczy zezwolenia oznaczonego 5/16; we wniosku w adresie punktu składowania napojów alkoholowych wskazano ■

<sup>13</sup> Dotyczy wniosków zakończonych wydaniem zezwoleń oznaczonych: 1/16, 3/16, 5/16, 9/2016, 1/2017, 3/2017, 5/2017.

<sup>14</sup> Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy „(...) Jako przyczynę błędnie zweryfikowanych wniosków mogę jedynie wskazać, że pracownik nie dołożył należytej staranności przy weryfikacji wniosków i nie sprawdził w KRS osób uprawnionych do reprezentowania wnioskodawcy. Zwróciłem uwagę pracownikowi, aby w przyszłości wnioski były prawidłowo weryfikowane i każdorazowo sprawdzane w KRS- sposobu reprezentowania wnioskodawcy na dzień składania wniosku (...)”.

2. Wydanie 3 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży<sup>15</sup> na okres 3 lat. Działaniem takim naruszono wymóg określony w art. 18 ust. 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym „Zezwolenie (...) wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata (...)”.
3. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:
  - niezawiadomienie stron we wszystkich poddanych badaniu sprawach zakończonych wydaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o zwróceniu się do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bulkowie (dalej GKRPA) o zajęcie stanowiska. Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy strony przy składaniu wniosku były informowane ustnie o zwróceniu się do GKRPA o zajęcie stanowiska. Powyższym naruszono art. 106 § 2 kpa w związku z art. 14 kpa, zgodnie z którymi organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę, przy czym w myśl zasady pisemności ww. zawiadomienie winno nastąpić w formie pisemnej,
  - doręczenie siedmiu zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych<sup>16</sup> osobom, które nie były upoważnione przez wnioskodawców do odbioru przedmiotowych rozstrzygnięć<sup>17</sup>; w aktach spraw brak było pełnomocnictwa dla ww. osób do odbioru decyzji. Zaniechaniem takim naruszono art. 33 § 2 i 3 oraz art. 40 § 1 kpa, zgodnie z którymi, pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, zaś pisma doręcza się stronie, a gdy działania przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi.
3. Wydanie 12 poddanych kontroli zezwoleń na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu<sup>18</sup> na podstawie opinii GKRPA nieodnoszących się do zgodności

<sup>15</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/1/2016, I/B/1/2016 i I/C/1/2016.

<sup>16</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: 1/16, 3/16, 9/2016, 1/2017, 3/2017, 5/2017 oraz 7/2016.

<sup>17</sup> W wyjaśnieniu udzielonym w toku kontroli wskazano „(...) Zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych Nr (...), 3/16, (...), 1/2017, 3/2017, 5/2017, (...) odbierali członkowie [REDAKTOWANE] w [REDAKTOWANE] w przypadku zezwoleń 1/16 i 9/2016 odbierający są pracownikami [REDAKTOWANE] Przeoczono zażądanie od osób odbierających stosownych upoważnień lub pełnomocnictw do odbioru zezwoleń. Po odbiór zezwolenia Nr 7/2016 zgłosił się Pan [REDAKTOWANE] wraz z żoną [REDAKTOWANE] i przez nieuwagę odbiór zezwolenia podpisała Pani [REDAKTOWANE] nastąpiło to w obecności męża, tj. wnioskodawcy”.

<sup>18</sup> Zezwolenia oznaczone: I/B/1/2016, I/C/1/2016, I/B/6/2017, I/C/5/2017, I/B/3/2016, I/C/3/2016, I/B/6/2016, I/C/5/2016, I/B/2/2017, I/C/2/2017, I/B/8/2017 i I/C/7/2017.

z uchwałą rady gminy w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu<sup>19</sup>. Działaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym *„Zezwolenia (...) organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2”*.

4. Niewygaszenie trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>20</sup> pomimo, że przedsiębiorca poinformował o likwidacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych. Zaniechaniem takim naruszono regulacje wynikające z art. 18 ust. 12 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którymi zezwolenie wygasa w przypadku likwidacji punktu sprzedaży<sup>21</sup>.
5. Przekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) informacji o wydaniu wszystkich osiemnastu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży z naruszeniem terminu określonego w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>22</sup>, a mianowicie informację o ich wydaniu przekazano do CEIDG przed datą, w której stały się ostateczne, tj. w dniu odbioru decyzji, w związku z powyższym organ nie posiadał informacji, czy decyzje stały się ostateczne.

Jednocześnie stwierdzono, że w przypadku osiemnastu poddanych badaniu zezwoleń do CEIDG przekazano niepoprawne dane, tj.:

- w przypadku wszystkich zezwoleń wprowadzono błędną datę uprawomocnienia się decyzji,
- w przypadku zezwolenia oznaczonego B/6/2017 (faktyczny numer zezwolenia I/B/6/2017) błędnie wprowadzono informację, że jest to zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, zamiast zezwolenia na sprzedaż napojów

---

<sup>19</sup> W dniu wydania opinii obowiązywała Uchwała Rady Gminy Bulkowo Nr 178/XXX/06 z 17 października 2006 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy Bulkowo.

<sup>20</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/3/2016, I/B/3/2016, I/C/3/2016, których termin obowiązywania upływa 31 stycznia 2019 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy *„(...) Organ uznał, że w przypadku, gdy przedsiębiorca zakończył działalność gospodarczą nie ma konieczności potwierdzenia wygaszania zezwoleń w formie wydania decyzji administracyjnej. Przedsiębiorca razem z pismem informującym o zakończeniu działalności gospodarczej złożył wydruk z CEIDG, z którego wynikało, iż został on wcześniej wykreślony w CEIDG”*.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, z późn. zm.).

alkoholowych powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Działaniem takim naruszono wymagania określone w art. 37 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym informacje o uzyskaniu i wygaśnięciu uprawnień wynikających z zezwolenia są przekazywane do CEIDG niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczą wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy.

6. Przekazywanie wniosków o wydanie jednorazowego zezwolenia do zaopiniowania przez GKRPA oraz wydanie na ich podstawie opinii przez GKRPA. Wskazać należy, że od 1 stycznia 2016 r. w wyniku zmiany art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości do wydania jednorazowego zezwolenia nie ma zastosowania obowiązek uzyskania pozytywnej opinii GKRPA, tym samym GKRPA nie ma podstaw prawnych do wydawania w tym zakresie postanowień.

Ponadto stwierdzono, że:

- organ w przypadku 6 spraw<sup>23</sup> w tytule oraz sentencji decyzji błędnie określił rodzaj napojów alkoholowych, tj. wskazał, że zezwala na „sprzedaż napojów alkoholowych zawierających 4,5 % do 18% zawartości alkoholu”, zamiast „na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5 % do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa)”. Powyższe określenie rodzaju napojów alkoholowych jest niezgodne z art. 18 ust. 3 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- we wszystkich decyzjach zezwalających w pouczeniach o przysługującym prawie do złożenia odwołania od rozstrzygnięcia wskazywano niewłaściwy organ wyższego stopnia, tj. *Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym*, zamiast *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku*<sup>24</sup>;
- w aktach wszystkich poddanych badaniu zezwoleń brakowało dowodu doręczenia stronie postanowień GKRPA. Zaniechaniem powyższym naruszono art. 39 kpa stanowiący, że organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem.

---

<sup>23</sup> Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/B/1/2016, I/B/6/2017, I/B/3/2016, I/B/6/2016, I/B/2/2017 i I/B/8/2017.

<sup>24</sup> Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem Sekretarza Gminy z 30 sierpnia 2017 r. „(...) Wskazanie niewłaściwego organu odwoławczego (nieistniejącego) jest omyłką pracownika. (...)”

Urząd Gminy Bulkowo dysponował formularzami wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie określały konieczności wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 18 ust. 5 pkt 3 w zw. z art. 18<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w brzmieniu obowiązującym od 19 maja 2016 r. Ponadto formularze wniosków wskazywały na obowiązek dołączenia załączników niewymaganych przepisami prawa, tj. zaświadczenia o wpisie do CEIDG lub odpisu z rejestru przedsiębiorców (KRS), natomiast w przypadku wniosku o wydanie jednorazowego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dołączenia kopii posiadanego zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych oraz wskazania adresu punktu sprzedaży. Działaniem takim naruszono art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym *„Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia (...) działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa”*<sup>25</sup>.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce przestrzegano właściwości miejscowej i rzeczowej organu zezwalającego, kompletności i terminowości wydawania decyzji, jak również prawidłowości pobierania opłaty za korzystanie z zezwoleń. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki:

- niedostatecznej weryfikacji kompletności wniosków o wydanie zezwoleń,
- wydania zezwoleń z nieprawidłowym okresem obowiązywania,
- wydania zezwoleń na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu na podstawie opinii GKRPA nieodnoszących się do zgodności z uchwałą rady gminy w sprawie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych,

---

<sup>25</sup> W trakcie trwania czynności kontrolnych opracowano nowe formularze: wzór wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz wzór wniosku o wydanie zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych, które dostosowano do wymagań art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

- niewygaszenia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pomimo, że przedsiębiorca poinformował o likwidacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych,
- nieterminowego oraz błędnego przekazywania informacji do CEIDG,
- przekazywania wniosków o wydanie jednorazowego zezwolenia do zaopiniowania przez GKRPA oraz wydania na ich podstawie opinii przez GKRPA, pomimo braku podstaw prawnych do takiego działania,

jak również inne opisane wyżej uchybienia – uzasadnionym jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Biorąc jednakże pod uwagę, że zgodnie art. 18<sup>1</sup>a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązującym od 30 kwietnia 2018 r. wydawanie zezwoleń na podstawie art. 18 oraz 18<sup>1</sup> należy do zadań własnych gminy odstąpiono od sformułowania zaleceń pokontrolnych w zakresie wydawania, odmowy wydania oraz cofania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Bogusław Krupa  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Kontroli*