



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 sierpnia 2016 r.

WK-O.431.4.2.2016

**Pan
Arnold Maciej Grossmann
Wójt Gminy Szelków**

**Urząd Gminy w Szelkowie
Stary Szelków 39
06-220 Stary Szelków**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Elżbieta Rudnicka – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze – Placówce Zamiejscowej w Ostrołęce Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziła w dniach od 14 do 22 kwietnia 2016 r. kontrolę problemową w Urzędzie Gminy w Szelkowie z siedzibą w Starym Szelkowie 39.

Kontrolą objęto stan realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na wydawaniu zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 16 czerwca 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525, z późn. zm.).

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Szelków wydał 33 zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży oraz wydał 5 decyzji stwierdzających wygaśnięcie udzielonych zezwoleń. W kontrolowanym okresie nie wydawano zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych, na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, zezwoleń przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć, a także decyzji cofających, zmieniających lub odmawiających udzielenia zezwolenia.

Badaniu poddano 19 z 33 wydanych zezwoleń, w tym 2 na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży² i 17 poza miejscem sprzedaży³, oraz 3 z 5 decyzji stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń⁴.

Wszystkie poddane badaniu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydano zgodnie z właściwością miejscową organu, oddzielnie na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych, na czas oznaczony, zgodnie z art. 18 ust. 1, 3 i 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵, a także z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa⁶. Wójt Gminy Szelków przestrzegał ustalonego w uchwałach Rady Gminy w Szelkowie 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, w których:
 - nie wskazano przedmiotu działalności gospodarczej, ani nie dołączono dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży⁷ – w przypadku wniosku, na podstawie którego wydano zezwolenia oznaczone I/32/A/2/2016, I/32/C/2/2016,
 - nie wskazano adresu punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – w przypadku wniosków, na podstawie których wydano 17 zezwoleń⁸.

² Dotyczy zezwoleń oznaczonych: II/5/A/1/2015 oraz II/6/A/1/2016.

³ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/21/A/1/2015, I/21/B/1/2015, I/21/C/1/2015, I/25/A/5/2015, I/25/B/5/2015, I/29/A/9/2015, I/29/B/6/2015, I/29/C/6/2015, I/31/A/1/2016, I/31/B/1/2016, I/31/C/1/2016, I/32/A/2/2016, I/32/C/2/2016, I/33/A/3/2016, I/34/A/4/2016, I/34/B/2/2016, I/34/C/3/2016.

⁴ Dotyczy decyzji o numerach: 3/2016, 4/2016 i 5/2016.

⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

⁷ W aktach sprawy znajdowało się oświadczenie, że lokal stanowiący punkt sprzedaży jest własnością wnioskodawcy.

⁸ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/21/A/1/2015, I/21/B/1/2015, I/21/C/1/2015, I/25/A/5/2015, I/25/B/5/2015, I/29/A/9/2015, I/29/B/6/2015, I/29/C/6/2015, I/31/A/1/2016, I/31/B/1/2016, I/31/C/1/2016, I/33/A/3/2016, I/34/A/4/2016, I/34/B/2/2016, I/34/C/3/2016, II/5/A/1/2015, II/6/A/1/2016.

Powyższe było konsekwencją szczegółowości formularza wniosku o wydanie zezwolenia, który stosowano w urzędzie.

Obowiązek podania we wniosku powyższych danych wynika z art. 18 ust. 5 pkt 4 i 6 oraz ust. 6 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którymi we wniosku o wydanie zezwolenia należy wskazać przedmiot działalności gospodarczej, adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego), jak również dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który stanowi, że *„Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”*.

2. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:
 - niewskazanie we wszystkich poddanych badaniu decyzjach zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych uzasadnienia prawnego, czym naruszono wymogi określone w art. 107 § 1 kpa;
 - niepoinformowanie stron o zwróceniu się do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Szelkowie (dalej – GKRPA) o zajęcie stanowiska – dotyczy wszystkich poddanych badaniu postępowań o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zaniechaniem takim naruszono wymogi określone w art. 106 § 2 kpa, zgodnie z którym *„Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę (...)”*.
3. Pobranie opłaty za korzystanie z 9 zezwoleń⁹ udzielonych przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w ratach, w roku nabycia zezwoleń. Działaniem takim naruszono wymogi art. 11¹ ust. 8 ww. ustawy, zgodnie z którym *„W roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności, opłaty (...) dokonuje się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia”*.
4. Nieterminowe przekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) informacji o:
 - wygaszeniu trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych¹⁰ – dane przesłano po upływie dwóch miesięcy od daty kiedy decyzje stały się ostateczne, bez wskazania daty uprawomocnienia i znaku sprawy,

⁹ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: II/5/A/1/2015, I/21/A/1/2015, I/21/B/1/2015, I/21/C/1/2015, I/25/A/5/2015, I/25/B/5/2015, I/29/A/9/2015, I/29/B/6/2015, I/29/C/6/2015.

¹⁰ Dotyczy decyzji oznaczonych: 3/2016, 4/2016 oraz 5/2016.

- udzieleniu wszystkich poddanych badaniu zezwoleń – informacje przesłano od 7 do 15 dni przed terminem, kiedy decyzje stały się ostateczne.

Powyższym działaniem naruszono art. 37 ust. 5 ww. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹¹, 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 (...)”.

Ponadto ustalono, że:

- W treści wszystkich poddanych badaniu zezwoleń¹² na sprzedaż napojów alkoholowych określano godziny sprzedaży napojów alkoholowych, co jest sprzeczne ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartym w wyroku z 18 grudnia 1998 r. (sygn. akt II SA 1086/98), zgodnie z którym zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych nie może reglamentować czasu sprzedaży tych napojów, a określanie w indywidualnych zezwoleniach godzin sprzedaży napojów alkoholowych stanowi naruszenie prawa w zakresie właściwości organu zezwalającego. Powyższe było skutkiem stosowania formularza wniosku o wydanie zezwolenia, który przewidywał obowiązek wskazania godzin sprzedaży napojów alkoholowych.
- Wszystkie poddane badaniu postanowienia GKRPA podpisane zostały tylko przez jednego jej członka, będącego Pełnomocnikiem Wójta Gminy ds. Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii. W świetle obowiązujących przepisów prawa gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest organem kolegialnym, zaś zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 września 1992 r., sygn. akt III ZAP 17/92 (OSNCP z 1992 r. z. 3, poz. 25), podzielonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2001 r., sygn. akt I SA 1325/00 – decyzje i postanowienia wydawane przez organ kolegialny powinny być podpisane przez wszystkich członków organu.
- W podstawie prawnej 3 zezwoleń¹³ nie przywołano uchwały Nr XXVII/140/01 w sprawie ustalenia liczby punktów napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, wskazując tylko uchwałę Nr XXXV/179/02 w sprawie

¹¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 roku, poz. 584 z późn. zm.).

¹² Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/21/A/1/2015, I/21/B/1/2015, I/21/C/1/2015, I/25/A/5/2015, I/25/B/5/2015, I/29/A/9/2015, I/29/B/6/2015, I/29/C/6/2015, I/31/A/1/2016, I/31/B/1/2016, I/31/C/1/2016, I/32/A/2/2016, I/32/C/2/2016, I/33/A/3/2016, I/34/A/4/2016, I/34/B/2/2016, I/34/C/3/2016.

¹³ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/21/B/1/2015, I/25/B/5/2015, I/29/B/6/2015.

określenia zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy.

- W podstawie prawnej 5 zezwoleń¹⁴ na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, a także w uzasadnieniu 3 postanowień¹⁵ GKRPA przywołano niemającą zastosowania w tych sprawach uchwałę Nr XXVII/140/01 w sprawie *ustalenia liczby punktów napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.*

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce decyzje wydawano terminowo, przestrzegając właściwości miejscowej. Ponadto prawidłowo wskazywano okres, na jaki zezwolenie może być wydane, oraz dokonywano wygaszeń zezwoleń po zaistnieniu przesłanek uzasadniających takie działanie. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki wydania zezwoleń pomimo braku weryfikacji kompletności wniosków, niepełnego uzasadniania decyzji oraz niewłaściwego pobierania opłaty za korzystanie z zezwoleń, zasadnym jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Wójta do podjęcia działań w celu wyeliminowania ustalonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży – po weryfikacji kompletności wniosków o ich wydanie i załączników, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów określonych w art. 18 ust. 5 pkt 4 i 6 oraz 6 pkt 2, a w przypadkach stwierdzenia braków formalnych wzywania wnioskodawców do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Wskazywania w decyzjach zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych uzasadnienia prawnego, stosownie do wymogów określonych w art. 107 § 1 i 3 kpa.
3. Informowania stron i przechowywania w aktach spraw dotyczących postępowań o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dowodów informowania strony o zwróceniu się do GKRPA o zajęcie stanowiska, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 106 § 2 kpa.

¹⁴ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/31/A/1/2016, I/32/A/2/2016, I/33/A/3/2016, I/34/A/4/2016, II/6/A/1/2016.

¹⁵ Dotyczy postanowień oznaczonych: 8170/12-2/15, 8170/5-2/16, 8170/7-2/16.

4. Prawidłowego pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 11¹ ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.
5. Terminowego przekazywania do CEIDG informacji o udzielonych zezwoleniach na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych oraz o wydawaniu decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń, zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Ponadto zwracam uwagę na wynikającą ze stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalność reglamentacji w udzielanych zezwoleniach czasu sprzedaży napojów alkoholowych oraz na konieczność podpisywania postanowień przez wszystkich członków GKRPA biorących udział w podjęciu rozstrzygnięcia, a także dostosowanie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do wymogów określonych w art. 18 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wskazuję ponadto na potrzebę przywoływania w podstawach prawnych i uzasadnieniach wydanych decyzji zezwalających na sprzedaż napojów alkoholowych oraz w postanowieniach GKRPA właściwych uchwał w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie określenia zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁶ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Wójta do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzala
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

¹⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).