



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 marca 2017 r.

WK-I.431.1.37.2016

**Pan
Andrzej Paweł Dwojnych
Wójt Gminy Brudzeń Duży**

**Urząd Gminy w Brudzeniu
Dużym
ul. Toruńska 2
09-414 Brudzeń Duży**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz art. 258 § 1 pkt 5 kpa² Mariola Wajszczak – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadziła kontrolę³ w Urzędzie Gminy w Brudzeniu Dużym, z siedzibą przy ul. Toruńskiej 2.

Kontrola obejmowała realizację 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, a także przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków przez organy gminy w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 12 czerwca 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 28 lutego 2017 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Wójtowi wystąpienie pokontrolne.

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

² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

³ Kontrola odbyła się w dniach 29 czerwca do 13 lipca 2016 r.

I. Wydawanie, odmowa wydania oraz cofanie zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Brudzeń Duży wydał 43 zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu⁴ lub poza miejscem sprzedaży⁵, osiem zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych⁶ oraz sześć decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń⁷. Badaniu poddano wszystkie ww. akty.

W kontrolowanym okresie nie wydawano zezwoleń na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, zezwoleń przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć, a także decyzji cofających lub odmawiających udzielenia zezwolenia.

Wszystkie poddane badaniu decyzje wydano zgodnie z właściwością miejscową organu. Zezwolenia zostały udzielone na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców, oddzielnie na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych, na czas oznaczony, zgodnie z art. 18 ust. 1-3 i 9 oraz art. 18¹ ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁸. Wydanie poddanych kontroli zezwoleń poprzedziło – stosownie do art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości – uzyskanie pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Brudzeniu Dużym (dalej GKRPA w Brudzeniu Dużym). Przestrzegano ustalonego w uchwałach Rady Gminy Brudzeń Duży limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad ich usytuowania. Za wydane zezwolenia pobrano opłaty w wysokości określonej w art. 11¹ ust. 2 i 5-6 oraz 18¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Decyzje wygaszające zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zostały wydawane w związku z zaistnieniem przesłanek, określonych w art. 18 ust. 12 pkt 1 i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zarówno zezwolenia, jak i decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń, wydano z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa.

⁴ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: II/A/11/2015, II/B/11/2015, II/C/10/2015, II/A/1/2016, II/B/1/2016, II/C/1/2016, II/A/2/2016, II/A/3/2016.

⁵ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/1/2015, I/B/1/2015, I/C/1/2015, I/A/2/2015, I/B/2/2015, I/C/2/2015, I/A/3/2015, I/B/3/2015, I/C/3/2015, I/A/4/2015, I/B/4/2015, I/C/4/2015, I/A/5/2015, I/B/5/2015, I/C/5/2015, I/A/6/2015, I/B/6/2015, I/C/6/2015, I/A/7/2015, I/B/7/2015, I/C/7/2015, I/A/8/2015, I/B/8/2015, I/C/8/2015, I/A/9/2015, I/B/9/2015, I/C/9/2015, I/A/10/2015, I/B/10/2015, I/A/12/2015, I/B/12/2015, I/C/11/2015, I/A/13/2015, I/B/13/2015, I/C/12/2015.

⁶ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: III/A/1/2015, III/A/2/2015, III/A/3/2015, III/A/4/2015, III/A/5/2015, III/A/6/2015, III/A/7/2015, III/A/8/2015.

⁷ Dotyczy decyzji oznaczonych: Or.DG.7340.1.2015, Or.DG.7340.2.2015, Or.DG.7340.1.2016, Or.DG.7340.2.2016, Or.DG.7340.3.2016, Or.DG.7340.4.2016.

⁸ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży⁹ na podstawie wniosku, do którego nie dołączono decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, w którym miała być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych¹⁰. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, zgodnie z którym *„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. Nieterminowe i niewłaściwe pobranie opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a mianowicie:
 - w przypadku zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oznaczonego II/A/3/2016 opłata została uiszczona dzień po odbiorze zezwolenia,
 - w przypadku 23 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży¹¹ opłaty pobrano w roku ich nabycia w ratach zamiast jednorazowo.Powyższym naruszono regulacje zawarte w art. 11¹ ust. 2 i 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym *„Opłatę (...) wnosi się na rachunek gminy, przed wydaniem zezwolenia (...)”* przy czym *„W roku nabycia zezwolenia lub utraty jego ważności, opłaty (...) dokonuje się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia”*.
3. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:
 - niewskazanie we wszystkich poddanych badaniu zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz w czterech decyzjach stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych¹²
 - uzasadnienia prawnego. Zaniechaniem powyższym naruszono art. 107 § 1 kpa,

⁹ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/12/2015, I/B/12/2015, I/C/11/2015.

¹⁰ Wnioskodawca decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Płocku z 11 grudnia 2015 r. znak PPIS/HŻN/4201/540/TL/8377/2015 o zatwierdzeniu sklepu ogólnospożywczego do prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży m. in. napojów alkoholowych przedłożył 2 dni po podpisaniu zezwoleń z 9 grudnia 2015 r., w dniu ich odbioru, tj. 11 grudnia 2015 r.

¹¹ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/1/2015, I/B/1/2015, I/C/1/2015; I/A/2/2015, I/B/2/2015, I/C/2/2015; I/A/4/2015, I/B/4/2015, I/C/4/2015; I/A/5/2015, I/B/5/2015, I/C/5/2015; I/A/6/2015, I/B/6/2015, I/C/6/2015; I/A/7/2015, I/B/7/2015, I/C/7/2015; I/A/8/2015, I/B/8/2015, I/C/8/2015; I/A/10/2015, I/B/10/2015.

¹² Dotyczy decyzji oznaczonych: OR.DG.7340.1.2015, OR.DG.7340.2.2015, OR.DG.7340.3.2016, OR.DG.7340.4.2016.

stanowiący, że decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, przy czym zgodnie z art. 107 § 3 kpa uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł, a uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W ww. decyzjach nie powołano się na art. 107 § 4 kpa umożliwiający odstępianie od uzasadnienia decyzji;

- niezawiadomienie stron o wszczęciu dwóch postępowań z urzędu¹³ w sprawie wygaszenia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z niezłożeniem przez przedsiębiorców oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych napojów alkoholowych oraz niedokonaniem opłaty za korzystanie z zezwoleń. Zgodnie zaś z art. 61 § 4 kpa *„O wszczęciu postępowania z urzędu (...) należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”*;
- niezawiadomienia stron we wszystkich poddanych badaniu sprawach zakończonych wydaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o zwróceniu się do GKRPA w Brudzeniu Dużym o zajęcie stanowiska. Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta strony przy składaniu wniosku były informowane ustnie jedynie o konieczności uzyskania opinii dotyczącej wydania zezwoleń. Zgodnie jednak z art. 106 § 2 w związku z art. 14 kpa organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę w formie pisemnej, w związku z czym udzielenie informacji o procedurze nie odpowiada wymogom poinformowania o faktycznym dokonaniu czynności;
- brak w aktach sprawy zakończonej wydaniem zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych oznaczonego III/A/6/2015 pełnomocnictwa do działania w imieniu wnioskodawcy¹⁴, a w aktach sprawy zakończonej wydaniem zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych oznaczonego III/A/3/2015 – pełnomocnictwa do odbioru decyzji¹⁵. Zgodnie z art. 33 § 2 i 3 kpa *„Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu.”*, przy czym *„Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis*

¹³ Dotyczy decyzji oznaczonych: OR.DG.7340.1.2016 oraz OR.DG.7340.2.2016.

¹⁴ Zgodnie z notatką służbową z 10 sierpnia 2015 r. znajdującą się w aktach sprawy: *„(...) w imieniu OSP (...) zgłosił się strażak (...) z podaniem o wydanie zezwolenia (...). Ponieważ osoba jest znana pracownikom Urzędu Gminy jako strażak OSP, więc telefonicznie potwierdziłam u Prezesa OSP (...) wskazanego w KRS jako reprezentanta OSP, czy mogą przyjąć wniosek o wydanie zezwolenia od ww. strażaka. Pan (...) potwierdził (...) i ustnie upoważnia Pana (...) do załatwienia spraw związanych z wydaniem zezwolenia (...)”*.

¹⁵ Zgodnie z wyjaśnieniem inspektora ds. działalności gospodarczej z 11 lipca 2017 r.: *„W przypadku zezwoleń na sprzedaż jednorazową napojów alkoholowych, wydanych dla OSP (...), zezwolenia odbierali strażacy, osoby te są znane w gminie”*.

pełnomocnictwa (...)". Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w cytowanym wyżej art. 64 § 2 kpa.

4. Przekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) informacji o wydaniu 21 zezwoleń opatrzonych klauzulą wykonalności na podstawie art. 130 § 4 kpa oraz sześciu decyzji wygaszających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych z naruszeniem terminu określonego w art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶, a mianowicie:

- informację o wydaniu 21 zezwoleń¹⁷ przekazano do CEIDG przed ich doręczeniem stronom, tj. przed ich wejściem do obrotu prawnego,
- informację o wydaniu pięciu decyzji wygaszających zezwolenia¹⁸ przekazano do CEIDG zanim stały się ostateczne,
- informację o wydaniu decyzji wygaszającej oznaczonej Or.DG.7340.4.2016 przekazano po upływie 27 dni od daty uzyskania przymiotu ostateczności.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, 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. Wskazać należy, że zgodnie z art. 130 § 4 kpa, decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron, w związku z czym – na potrzeby CEIDG – można przyrównać skutek wykonalności z ostatecznością wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Mając na uwadze powyższe uznano za dopuszczalną możliwość zamieszczenia informacji w CEIDG przed datą uprawomocnienia się decyzji – nie wcześniej jednak niż przed doręczeniem stronom decyzji opatrzonych stosowną klauzulą, z uwagi na treść art. 110 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

Ponadto stwierdzono, że:

- w treści wszystkich poddanych badaniu zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych¹⁹ określono godziny sprzedaży napojów alkoholowych – działanie takie

¹⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.).

¹⁷ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: I/A/1/2015, I/B/1/2015, I/C/1/2015, I/A/2/2015, I/B/2/2015, I/C/2/2015, I/A/4/2015, I/B/4/2015, I/C/4/2015, I/A/5/2015, I/B/5/2015, I/C/5/2015, I/A/8/2015, I/B/8/2015, I/C/8/2015, I/A/10/2015, I/B/10/2015, I/A/12/2015, I/B/12/2015, I/C/11/2015, II/A/2/2016.

¹⁸ Dotyczy decyzji oznaczonych: Or.DG.7340.1.2015, Or.DG.7340.2.2015, Or.DG.7340.1.2016, Or.DG.7340.2.2016, Or.DG.7340.3.2016.

¹⁹ Dotyczy zezwoleń oznaczonych: III/A/1/2015, III/A/2/2015, III/A/3/2015, III/A/4/2015, III/A/5/2015, III/A/6/2015, III/A/7/2015, III/A/8/2015.

jest sprzeczne ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁰, zgodnie z którym zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych nie może reglamentować czasu sprzedaży napojów alkoholowych, a określanie w indywidualnych zezwoleniach godzin sprzedaży napojów alkoholowych stanowi naruszenie prawa w zakresie właściwości organu zezwalającego;

- w podstawie prawnej dwóch decyzji oznaczonych OR.DG.7340.1.2016 i OR.DG.7340.2.2016 stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wskazano art. 18 ust. 12 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości dotyczący likwidacji punktu sprzedaży, podczas gdy podstawą wygaśnięcia zezwoleń był art. 18 ust. 12 pkt 5 ww. ustawy dotyczący niezłożenia przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży poszczególnych napojów alkoholowych oraz niedokonaniu w terminie opłaty za korzystanie z zezwoleń;
- w dwóch decyzjach oznaczonych OR.DG.7340.1.2016 i OR.DG.7340.2.2016, stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń, nie wskazano informacji, o której mowa w art. 18 ust. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, stanowiącym, że *„Przedsiębiorca, którego zezwolenie wygasło z przyczyn określonych w ust. 12. pkt 5, może wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwoleń”*. Wskazane działanie jest celowe ze względu art. 9 kpa, wyrażającego zasadę informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego;
- we wszystkich poddanych badaniu zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży brakowało nazwy samorządowego kolegium odwoławczego, do którego przysługuje odwołanie;
- w podstawach prawnych wszystkich zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych przywołano przepisy art. 14 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, niemającego zastosowania w przedmiotowych sprawach, ponieważ dotyczy on sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu, podczas gdy ww. zezwolenia dotyczyły sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa;
- w podstawie prawnej wszystkich poddanych badaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, jak również postanowieniach GKRPA w Brudzeniu Dużym nie przywołano *Uchwały Nr VIII/54/07 Rady Gminy w Brudzeniu Dużym z dnia 25 września 2007 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży, warunków oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych*

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 1998 r., II SA 1086/98, LEX nr 658062.

dla terenu Gminy Brudzeń Duży, natomiast wskazano Uchwałę Nr XXII/185/09 Rady Gminy w Brudzeniu Dużym z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do uchwały ustalającej liczbę punktów sprzedaży, warunków oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych dla terenu Gminy Brudzeń Duży;

- w aktach poddanych kontroli spraw nie utrwalono faktu doręczenia stronom wszystkich postanowień GKRPA w Brudzeniu Dużym, czym naruszono wymogi określone w art. 39 i 46 § 1 kpa, zgodnie z którymi „Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (...)” oraz „Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia”;
- postanowienia GKRPA w Brudzeniu Dużym dotyczące zezwoleń oznaczonych I/A/9/2015, I/B/9/2015, I/C/9/2015 wydano 1 dzień po upływie dwutygodniowego terminu²¹. Działaniem takim naruszono wymogi art. 106 § 3 kpa, zgodnie z którym „Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni (...)”;
- jedno postanowienie GKRPA w Brudzeniu Dużym²² wydane w postępowaniu zakończonym wydaniem zezwoleń oznaczonych I/A/10/2015 i I/B/10/2015 wydano m.in. w odniesieniu do punktu sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18%, podczas gdy wnioskodawca występował o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwo i powyżej 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa).

Ponadto ustalono, że opracowane w urzędzie wzory wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obowiązujące w okresie objętym kontrolą nie odpowiadały wymogom określonym w art. 18 ust. 5 i 6 w związku z art. 18¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj.:

- w przypadku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży wzór wniosku nie zawierał pozycji przewidzianej na wpisanie numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o czym stanowi art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, natomiast przewidywał wskazanie informacji niewymaganej przepisami prawa, tj. godzin sprzedaży napojów alkoholowych oraz wymagał załączenia zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej²³;

²¹ Dotyczy postanowienia oznaczonego GKRPA.8141.9.2015.

²² Dotyczy postanowienia oznaczone GKRPA.8141.I.10.2015.

²³ Art. 18 ust. 6 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który określał obowiązek dołączenia przedmiotowego dokumentu do wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych został uchylony z dniem

- w przypadku zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych wzór wniosku przewidywał wskazanie informacji niewymaganej przepisami prawa, tj. miejsca sprzedaży oraz rodzaju placówki, a także wymagał załączenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie stałym.

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, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa.”*

Wskazać należy, że oba ww. wzory wniosków nie przewidywały określenia informacji, czy zezwolenie ma dotyczyć sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży²⁴.

W związku z powyższym realizację zadania w przedmiocie wydawania oraz cofania zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że poddane kontroli zezwolenia wydawano terminowo, z zachowaniem właściwości organu, prawidłowo określając w nich okres, na jaki zezwolenie może być wydane, jak również opłata za korzystanie z zezwoleń pobierana była we właściwych wysokościach. Ponadto przed wydaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zasięgnięto opinii GKRPA, a decyzje wygaszające zezwolenia wydawane były po zaistnieniu przesłanek uzasadniających takie działanie. Mając natomiast na uwadze, że wystąpiły przypadki wadliwej weryfikacji kompletności załączników do wniosku o wydanie zezwolenia, nieterminowego pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń, braków uzasadnień decyzji, naruszeń procedury postępowania administracyjnego, nieterminowego przekazywania informacji do CEIDG, a także inne opisane wyżej uchybienia, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

1 lipca 2011 r. przez art. 5 pkt 4 lit a ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622). Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy Brudzeń Duży z 5 lipca 2016 r. : „(...) Przez nieuwagę we wniosku nie został usunięty w załączniku zapis dołączenia zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, który pracownik generował z CEIDG. (...)”

²⁴ W trakcie prowadzenia kontroli w urzędzie opracowano nowe formularze: wzór wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych został dostosowany do wymagań art. 18 ust. 5 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz przewidywał możliwość wskazania, czy sprzedaż napojów alkoholowych ma się odbywać w miejscu czy poza miejscem sprzedaży, natomiast wzór wniosku o wydanie zezwolenia na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych nadal zawierał ww. niewymagalne przepisami prawa elementy oraz dodatkowo wymagał załączenia zgody właściciela lub zarządcy obiektu.

II. Przyjmowanie oraz załatwianie skarg i wniosków przez organy gminy

W jednostce kontrolowanej prowadzono oddzielne rejestry skarg i wniosków kierowanych do Wójta oraz Rady Gminy Brudzeń Duży. Przedmiotowe rejestry zawierały dane pozwalające na określenie daty wpływu skarg lub wniosków, a także sposobu i terminów ich załatwienia, zgodnie z art. 254 kpa.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano cztery wnioski oraz dwie skargi, natomiast nie wystąpiły przypadki indywidualnych przyjęć obywateli w sprawach skarg lub wniosków. Kontrola poddano wszystkie zaewidencjonowane sprawy.

Poddane badaniu skargi zostały rozpoznane zgodnie z właściwością organu, w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa, o czym zawiadamiano skarżących, stosownie do art. 237 § 3 kpa, z podaniem informacji, o których mowa w art. 238 § 1 kpa. Dokumentację ww. spraw przechowywano segregatorze o symbolu klasyfikacyjnym zgodnym z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej²⁵.

Stosownie do wymogu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁶ w kontrolowanej jednostce zadanie przyjmowania skarg i wniosków przypisano do zakresu działalności Referatu ds. organizacyjnych, zaś koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków przypisano Sekretarzowi Gminy.

W budynku urzędu stosownie do art. 253 § 4 kpa oraz § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia znajdowała się informacja wizualna dotycząca przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Wójta Gminy Brudzeń Duży, z której wynikało, że przyjęcia obywateli odbywają się przynajmniej raz w tygodniu po godzinach pracy, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 253 § 3 kpa.

W celu zbadania prawidłowości kwalifikacji pism wpływających do urzędu kontrolą objęto 370 spośród 5.117 pozycji odnotowanych w okresie kontrolowanym w dzienniku korespondencji wpływającej do urzędu, ustalając, że żaden z przeanalizowanych wpisów nie określał przedmiotu pisma jako sprawy z zakresu skarg i wniosków.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozpatrzeniu skargi oznaczonej Or.1510.2.2016 zaewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków z 2016 r. pod poz. 1 w trybie art. 238 § 1 kpa, pomimo, że była związana z prawem strony do czynnego udziału w toczącym się

²⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14 poz. 67 z późn. zm.).

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Gminy „(...) skarga nie została rozpatrzona w toku (...) postępowania administracyjnego, ponieważ dotyczyła: 1. dostępu do dokumentów związanych z budową ul. Wspólnej, a nie toku postępowania związanego z opłatą adiacencką, 2. czynności materialno-technicznej, czyli wyjaśnienia sposobu uzyskiwania informacji. (...)” Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 234 pkt 1 kpa w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania zgodnie z przepisami kodeksu. Powyższe oznacza, że organ powinien wziąć przedstawione w niej stanowisko pod uwagę przy rozstrzyganiu sprawy.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że cztery pisma z 2015 r. zaewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków pod pozycjami 1²⁷, 2²⁸, 3²⁹ oraz 4³⁰ nie nosiły znamion wniosku w rozumieniu art. 241 kpa. Zgodnie z art. 222 kpa „O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”, a stosownie do art. 241 kpa „Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”. Mając na uwadze powyższe w świetle art. 241 kpa wnioski mogą dotyczyć ulepszenia i podniesienia jakości działania administracji, usprawnienia organizacji wewnętrznej urzędów, poprawy doskonalenia współpracy między organami władzy publicznej, czy też zniesienia barier administracyjnych i biurokratyzmu³¹. Wniosek w rozumieniu art. 241 kpa nie może ponadto wykazywać cech innego środka prawnego uregulowanego przepisami prawa dotyczącymi przedmiotu danego pisma.

Ponadto ustalono, że zadanie związane z przyjmowaniem skarg i wniosków wpływających do Rady Gminy Brudzeń Duży było realizowane na stanowisku ds. Obsługi Rady Gminy i organów samorządowych, jednak ani regulamin organizacyjny urzędu ani zakres obowiązków pracownika na ww. stanowisku nie określał wprost przedmiotowego zadania.

Jednocześnie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi w przekazanym Wojewodzie Mazowieckiemu w sprawozdaniu dotyczącym przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków

²⁷ Dotyczy pisma z 9 stycznia 2015 r. zawierającego prośbę o wyjaśnienia w sprawie protokołów sporządzanych w Urzędzie Gminy w Brudzeniu Dużym, a także innych uwag związanych z opinią skarżącej nt. funkcjonowania urzędu.

²⁸ Dotyczy pisma z 27 stycznia 2015 r. o udzielenie informacji nt. zakresu obowiązków Sekretarza Gminy oraz odsnieżania dróg.

²⁹ Dotyczy pisma z 4 listopada 2016 r. zawierającego uwagi, zastrzeżenia i pytania w sprawie budowy ulicy.

³⁰ Dotyczy pisma z 12 listopada 2016 r. w sprawie udzielenia informacji publicznej o kadrze urzędniczej zatrudnionej w Urzędzie Gminy i Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Brudzeniu Dużym.

³¹ Przemysław Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wrocław 2012, s. 109-110.

w 2015 r. przez Wójta Gminy Brudzeń Duży oraz wynikającymi z ustaleń kontroli. W załączniku nr 1 do powyższego sprawozdania wskazano, że w 2015 r. do Wójta wpłynęły dwie skargi i 16 wniosków, natomiast w załączniku nr 2 wskazano 16 przypadków indywidualnych przyjęć obywateli, podczas gdy z prowadzonego rejestru oraz złożonych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że do organu nie wpłynęły żadne skargi, złożono cztery wnioski oraz nie wystąpiły przypadki indywidualnych przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków³².

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na przyjmowaniu oraz załatwianiu skarg i wniosków przez Wójta Gminy Brudzeń Duży ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce spełniony został obowiązek powierzenia wyodrębnionej komórce i wyznaczonym pracownikom zadania przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, dostosowania dni i godzin przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Wójta do potrzeb ludności oraz wywieszenia w siedzibie organu informacji wizualnej w tym zakresie. Ponadto organ przestrzegał swojej właściwości przy załatwianiu skarg, rozpatrywał je terminowo, przesyłając skarżącym kompletne zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg, a także prowadził rejestr skarg i wniosków w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Mając natomiast na uwadze, że nie włączono jednej skargi do prowadzonego postępowania administracyjnego, a także błędnie kwalifikowano pisma jako wnioski – uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

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

1. Wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych po weryfikacji kompletności załączników do wniosków o ich wydanie, ze szczególnym uwzględnieniem wymogu określonego w art. 18 ust. 6 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 33 § 2 i 3 kpa, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – wzywania wnioskodawców do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Terminowego i prawidłowego pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z art. 11¹ ust. 2 i 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.
3. Wskazywania w wydawanych decyzjach uzasadnienia faktycznego i prawnego, stosownie do wymogów określonych w art. 107 § 1 i 3 kpa, lub informacji o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 107 § 4 kpa.

³² Podczas prowadzenia kontroli Wójt Gminy Brudzeń Duży pismem z 11 lipca 2016 r. dokonał korekty ww. sprawozdania, wskazując dane zgodne z ustaleniami kontroli.

4. Zawiadamiania stron o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia, zgodnie z art. 61 § 4 kpa.
5. Pisemnego informowania stron o zwróceniu się do GKRPA o zajęcie stanowiska w momencie dokonywania tej czynności, stosownie do art. 106 § 2 kpa w związku z art. 14 kpa.
6. Terminowego przekazywania do CEIDG informacji o udzielonych zezwoleniach na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydanych decyzjach stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń, zgodnie z wymogiem określonym w art. 37 ust. 2 pkt 2 i ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
7. Rozpatrywania skarg składanych w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym w ramach tego postępowania, zgodnie art. 234 pkt 1 kpa.
8. Prawidłowej kwalifikacji, ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków oraz rozpatrywania w trybie art. 227-240 kpa wyłącznie pism posiadających cechy skargi w rozumieniu art. 227 kpa.

Jednocześnie wskazuję na konieczność przywoływania w wydawanych decyzjach właściwych podstaw prawnych, pełnej nazwy samorządowego kolegium odwoławczego, do którego przysługuje odwołanie oraz uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i określenia zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych, a w decyzjach wygaszających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – także informacji, o której mowa w art. 18 ust. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Zwracam także uwagę na wynikającą ze stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalność reglamentacji w udzielanych zezwoleniach czasu sprzedaży napojów alkoholowych, a także na potrzebę dostosowania opracowanych w urzędzie wzorów wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych do wymogów określonych w art. 18 ust. 5 i 6 i art. 18¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z uwzględnieniem art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Pragnę także wskazać na zasadność pisemnego powierzenia zadania przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków kierowanych do rady gminy jednemu ze stanowisk w urzędzie oraz potrzebę weryfikacji poprawności danych ujmowanych w sprawozdaniach dotyczących przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków przed ich przekazaniem Wojewodzie Mazowieckiemu, by uniknąć przypadków, gdy informacje wykazane w sprawozdaniach nie odpowiadają stanowi faktycznemu.

Jednocześnie zwracam się z prośbą o poinformowanie członków GKRPA w Brudzeniu Dużym o ustaleniach zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz przekazanie następujących zaleceń:

- doręczania stronom postanowień GKRPA za pokwitowaniem, ze wskazaniem daty doręczenia zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 39 oraz art. 46 § 1 kpa,
- wydawania postanowień GKRPA w terminie dwóch tygodni, zgodnie z wymogiem określonym w art. 106 § 3 kpa,
- wydawania postanowień GKRPA zgodnie z zakresem żądania strony,
- powoływania w treści postanowień GKRPA właściwej uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz określenia zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej³³ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Wójta do przekazania, w terminie 14 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

³³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).