

Olsztyn, 19 maja 2016 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
FK-VI.431.11.2016

**Szanowny Pan
Marcin Ślęzak
Wójt Gronowa Elbląskiego
ul. Łączności 3
82-335 Gronowo Elbląskie**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy w Gronowie Elbląskim, ul. Łączności 3, 82-335 Gronowo Elbląskie, NIP: 578-00-11-506, REGON: 000534428.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Marcin Szczepan Ślęzak – Wójt, wybrany na stanowisko w wyniku wyborów bezpośrednich 16 listopada 2014 r.;
- Pani Jadwiga Pliszka – Sekretarz, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od 1 stycznia 2009 r., sprawująca bezpośredni nadzór nad pracownikiem realizującym zadanie objęte kontrolą;
- Pani Barbara Polek – inspektor w Zespole Organizacyjnym Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od 15 stycznia 1993 r., pracownik realizujący zadanie objęte kontrolą od 1 lipca 2013 r.

[akta kontroli str. 28]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Pan Paweł Gulbinowicz – inspektor wojewódzki; legitymacja służbowa nr 22/2014, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodniczący zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.304.2016 z 12 kwietnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- Pani Iwona Zajac – inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 3/2015, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego

w Olsztynie - członek zespołu kontrolnego, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.305.2016 z 12 kwietnia 2016 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

[akta kontroli str. 26-27]

Kontrolę rozpoczęto i zakończono 14 kwietnia 2016 r., co zostało odnotowane w Książce kontroli Urzędu Gminy Gronowo Elbląskie znak: OR.1714 pod pozycją nr 1/2016.

Przedmiotem kontroli była ocena prawidłowości wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, realizowanych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Kontrolą objęto 2015 rok.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim, ustalonym zarządzeniem Nr 31 Wójta Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim (ze zm.), brak jest zapisu dotyczącego realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż powyższe było spowodowane przeoczeniem.

[akta kontroli str. 33-36, 57-58]

Zadanie objęte kontrolą realizowane jest przez jednego pracownika Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim, tj. inspektora w Zespole Organizacyjnym, który w swoim zakresie czynności w pkt II ppkt 2 posiada zapis o treści: „*prowadzenie spraw związanych z realizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie: a) wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, cofaniu zezwoleń i wydawaniu decyzji w tym zakresie, b) obliczanie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ewidencjonowanie wpłat.*”.

Do zadań pracownika należy również szereg innych zadań z zakresu: prowadzenia spraw związanych z ewidencją i dokumentacją kadrową pracowników urzędu, kierowników jednostek organizacyjnych gminy i pracowników zatrudnionych w ramach promocji zatrudnienia; prowadzenia sprawozdawczości statystycznej Z-03, Z-05, Z-06, Z-14; wykonywania zadań wynikających z przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3; pełnienia funkcji archiwisty zakładowego.

Zgodnie z informacją uzyskaną od Wójta, procentowy stosunek zadania objętego kontrolą do pozostałych zadań realizowanych przez pracownika wynosi: 7%. Średni czas poświęcony na wykonywanie przez inspektora w 2015 r. zadania objętego kontrolą wynosił – w rozliczeniu tygodniowym 5 godzin, w miesięcznym – 20 godzin.

[akta kontroli str. 33-36]

Podstawę prawną prowadzenia kontroli stanowiły: art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz.U. 2015, poz. 525 ze zm.), art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), art. 18 ust. 1, art. 18¹ ust. 1 i ust. 4, art. 18⁴ ust. 1 ustawy oraz art. 75 ust. 1 pkt. 1 i art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o s.d.g.”.

Wójt upoważnił pracownika realizującego zadanie do udzielania informacji i wyjaśnień z zakresu objętego kontrolą, w czasie trwania czynności kontrolnych. *[akta kontroli str. 29]*

Bieżąca kontrola była drugą kontrolą zewnętrzną z tego zakresu przeprowadzaną w Urzędzie Gminy w Gronowie Elbląskim. W 2015 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej, która swoim zakresem objęła również prawidłowość wydania 9 zezwoleń w 2014 r., opłaty za korzystanie z tych zezwoleń oraz oświadczenia złożone przez przedsiębiorców. W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. *[akta kontroli str. 9-10, 58-63]*

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące przepisy prawa miejscowego, dotyczące przedmiotu kontroli:

- Uchwała Nr II/13/02 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia dla Gminy Gronowo Elbląskie liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (Dz. Urz. Woj. War. – Maz. z 2003 r. Nr 17 poz. 283). Na podstawie ww. uchwały ustalono, iż liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie może przekroczyć **20** punktów; w miejscu sprzedaży nie może przekroczyć **10** punktów.
- Uchwała Nr IV/29/03 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. War. – Maz. Nr 61, poz. 872). *[akta kontroli str. 51-52]*

Ponadto, uchwałą Nr XLIV/239/2014 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 października 2014 r. (niestanowiącą aktu prawa miejscowego), zatwierdzono Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2015.

Na podstawie ustaleń kontroli, realizację zadań z zakresu wydawania przez Urząd Gminy w Gronowie Elbląskim zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą.

1. Kompletność wniosków przedsiębiorców o wydanie zezwoleń i wymaganych ustawowo do ich wydania załączników.

W 2015 r. do Urzędu Gminy w Gronowie Elbląskim wpłynęło łącznie 8 wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, z tego:

- przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – 2;
- jednorazowych – 6 (w tym jeden wniosek ochotniczej straży pożarnej).

[akta kontroli str. 37-48]

Kontrola wykazała, iż we wszystkich przypadkach wnioski składane były przez przedsiębiorców wg wzorów opracowanych przez pracownika realizującego zadanie.

W powyższym obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezawarciu we wzorze wniosku o udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych elementu określonego w art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy, tj. numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej.

Brak ww. elementu stwierdzono również w przypadku wzoru wniosku o wydanie zezwolenia na jednorazową sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Ustalono, że we wzorze tym brakowało także przedmiotu działalności gospodarczej oraz adresu punktu składowania napojów alkoholowych. Powyższe narusza postanowienia art. 18 ust. 5 pkt 3-4 i 6 ustawy w związku z art. 18¹ ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 18¹ ust. 1 ustawy, przy wydawaniu zezwoleń jednorazowych na sprzedaż napojów alkoholowych nie stosuje się m.in. przepisu art. 18 ust. 5 pkt 5 ustawy, natomiast pozostałe przepisy przedmiotowego ustępu ustawodawca nakazał stosować w pełnym zakresie. W związku z powyższym przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia jednorazowego poza wymaganiami określonymi w przepisie art. 18¹ ustawy, musi również we wniosku wskazać informacje, o których mowa w art. 18 ust. 5 pkt 1 – 4 oraz 6 ustawy. Brak jakiegokolwiek z ww. elementów czyni złożony wniosek niekompletnym.

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż przyczyną ww. nieprawidłowości jest przeoczenie pracownika realizującego zadanie.

[akta kontroli str. 33-36]

Powyższe skutkowało tym, że Organ wszczynał postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia stosownego zezwolenia na podstawie wniosków, które nie czyniły zadość wszystkim wymaganiom prawnym. Zgodnie z art. 63 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. z 2016 r., poz. 23), zwanej dalej „kpa”, podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. W omawianych powyżej przypadkach przepisem szczególnym jest art. 18 ust. 5 pkt 1-6 ustawy (z wyłączeniem pkt 5 w przypadku zezwolenia jednorazowego).

Ustalono jednakże, iż każdorazowo w aktach spraw znajdował się wydruk z CEIDG zawierający NIP przedsiębiorcy oraz jeden z brakujących elementów przy wniosku o wydanie zezwolenia jednorazowego, tj. przedmiot działalności gospodarczej. Dodatkowo w przypadku przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży zlokalizowanym w innej gminie a wnioskujących o zezwolenie jednorazowe w Urzędzie Gminy Gronowo Elbląskie - w aktach spraw stwierdzono kopię

zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, z którego wynika adres punktu składowania napojów alkoholowych.

Ponadto we wzorach wniosków stwierdzono uchybienie polegające na obowiązku dołączania oświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, co jest niezgodne z przepisami art. 220 § 1 pkt 2 lit. b kpa, który stanowi, iż organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W przypadku wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia jednorazowego zawarto również w nim pouczenie o załączeniu zezwolenia na alkohol. Ustawa nie wymaga dołączania ww. dokumentu do wniosku o udzielenie zezwolenia jednorazowego. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o s.d.g., który stanowi że właściwy organ nie może odmówić przyjęcia pism i wniosków niekompletnych ani żądać jakichkolwiek dokumentów, których konieczność przedstawienia lub złożenia nie wynika wprost z przepisu prawa.

Wzory wniosków znajdują się w aktach kontroli.

[akta kontroli str. 53-54]

Ponadto, w przypadku wszystkich wniosków, stwierdzono uchybienie dotyczące trybu przyjęcia wniosku, określonego w art. 11 ust. 3 i 4 pkt 1 i 2 ustawy o s.d.g. Stosownie do ww. przepisu właściwy organ, przyjmując wniosek, niezwłocznie potwierdza jego przyjęcie. Potwierdzenie powinno zawierać wskazanie daty wpływu oraz terminu rozpatrzenia wniosku, a także pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach odwoławczych.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przedmiotowe potwierdzenie nie było wydawane, gdyż wnioskodawcy prosili o potwierdzenie złożenia wniosku na jego kopii.

[akta kontroli str. 33-36]

Odnosząc się do ww. wyjaśnienia należy zauważyć, że na podstawie przedmiotowych wniosków są załatwiane sprawy przedsiębiorców, w związku z czym pod uwagę powinny być brane regulacje w powyższym zakresie, określone w art. 11 ustawy o s.d.g., który to artykuł w ust. 3 nakłada obligatoryjnie na organ obowiązek potwierdzenia przyjęcia wniosku, a w ust. 4 dodatkowo wymienia elementy jakie powinno ono zawierać.

Skutkiem opisanego uchybienia jest naruszenie obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 3 i 4 pkt. 1 i 2 ustawy o s.d.g. poprzez niezachowanie właściwego trybu przyjęcia wniosku, a co się z tym wiąże, niepoinformowanie przedsiębiorcy o terminie rozpatrzenia wniosku oraz przysługujących mu środkach odwoławczych.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybień są: pracownik odpowiedzialny za realizację zadania objętego kontrolą oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

- 2. Uzyskanie pozytywnej opinii komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, tj. uchwałą dot. ustalenia dla terenu gminy liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży; uchwałą określającą zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.**

Wszystkie skontrolowane wnioski o wydanie zezwoleń uzyskały pozytywną opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wymaganą zgodnie z art. 18 ust. 3 a ustawy. Opinie były wydawane w drodze postanowienia, zgodnie z art. 106 § 1 i § 5 kpa.

- 3. Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.**

W 2015 r. na podstawie 2 pisemnych wniosków wydano łącznie 4 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

[akta kontroli str. 37-48]

Wójt Gronowa Elbląskiego wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w ilości nieprzekraczającej limitu punktów sprzedaży oraz w zgodzie z zasadami dotyczącymi ich lokalizacji. Na dzień 31 grudnia 2015 r. wykorzystanie limitów punktów sprzedaży wynosiło odpowiednio:

- dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – 85% (limit – 20 punkty; wykorzystanie – 17),
- dla napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży – 40% (limit – 10 punktów, wykorzystanie – 4).

[akta kontroli str. 55]

Zezwolenia wydawane były oddzielnie na każdy rodzaj napojów alkoholowych, zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu zezwalającego właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, stosownie do art. 18 ust. 1 i 3 ustawy. Zgodnie z art. 18 ust 9 ustawy, wydane zostały one w terminie określonym w art. 35 kpa, na czas oznaczony, tj. nie krótszy niż 2 lata.

[akta kontroli str. 64-83]

We wszystkich przypadkach wręczenie stronie zezwolenia miało miejsce w dniu wniesienia przez przedsiębiorcę opłaty za wydanie zezwolenia i po okazaniu pracownikowi Urzędu Gminy jej dowodu.

Z oświadczenia pracownika realizującego zadanie wynika, że informacje dotyczące uzyskania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych były przekazywane do CEIDG, zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o s.d.g.

[akta kontroli str. 95]

- 4. Wydawanie zezwoleń jednorazowych oraz na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu.**

W 2015 roku Wójt Gronowa Elbląskiego na podstawie 6 wniosków przedsiębiorców

posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydał 8 zezwoleń jednorazowych na następujące rodzaje napojów alkoholowych:

- do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo - 6;
- powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – 2.

[akta kontroli str. 46-47]

Zezwolenia zostały wydane po uzyskaniu pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zgodnie z art. 18¹ ust. 2 ustawy, tj. na okres do dwóch dni. Opłaty za wydanie przedmiotowych decyzji zezwalających dokonane zostały przed ich wydaniem, w wysokości odpowiadającej 1/12 rocznej opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych określonego rodzaju, tj.:

- do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo – łączna wysokość 262,50 zł;
- powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – łączna wysokość 87,50 zł.

W powyższym obszarze w jednym przypadku stwierdzono uchybienie polegające na nieuzasadnionym przedłużeniu terminu załatwienia sprawy w przedmiocie wydania jednorazowego zezwolenia. Wniosek przedsiębiorcy wpłynął do Urzędu 10 lipca 2015 r. W dniu 21 lipca 2015 r. uzyskał on pozytywną opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wójt postanowieniem z 10 sierpnia 2015 r., znak: Or.7340.1.2015.BP wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy wskazując jako przyczynę nierozpatrzenia wniosku w terminie konieczność uzupełnienia materiału dowodowego. Należy zauważyć, iż ustawa nie wymaga dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia jednorazowego jakichkolwiek dokumentów. Ponadto zwraca się uwagę na fakt, iż przedsiębiorca posiadał zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wydane przez Wójta Gminy Gronowo Elbląskie, na skutek czego urząd był w posiadaniu wszystkich danych wymaganych przez ustawę do wydania zezwolenia jednorazowego.

[akta kontroli str. 84-94]

W wyniku analizy akt sprawy kontrolujący nie stwierdzili dokumentacji potwierdzającej podjęcie czynności mających na celu uzupełnienie materiału dowodowego.

W związku z powyższym zwrócono się z zapytaniem na czym polegało uzupełnienie materiału dowodowego w ww. przypadku.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że „Z uwagi na to, że przedsiębiorca znacznie wcześniej przed organizowaną imprezą wystosował wniosek o wydanie jednorazowego zezwolenia (...) wystosowano pismo w sprawie uzupełnienia materiału dowodowego, aby nie przekroczyć terminu do załatwienia sprawy”.

[akta kontroli str. 33-36]

Nieuzasadnione przedłużenie terminu załatwienia sprawy naraża organ na zarzut z art. 37 § 1 kpa, tj. przewlekłego prowadzenia postępowania.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. uchybienia są: pracownik odpowiedzialny za realizację zadania objętego kontrolą, oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

5. Wydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Gronowo Elbląskie, na wniosek stron, wydał 6 decyzji w przedmiocie wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych

przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży. Podstawę wygaszenia przedmiotowych decyzji stanowił:

- art. 18 ust. 12 pkt 1 ustawy w związku z likwidacją punktu sprzedaży – 4 przypadki;
- art. 18 ust. 12 pkt 3 ustawy w związku ze zmianą działalności punktu sprzedaży – 2 przypadki. [akta kontroli str. 49-50]

Wszystkie decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwolenia były zgodne z art. 107 kpa i wydane zostały w terminie wynikającym z art. 35 kpa, przez osobę uprawnioną, tj. Wójta Gminy Gronowo Elbląskie lub Sekretarza Gminy, działającego z upoważnienia Wójta.

[akta kontroli str. 97-99]

Z oświadczenia pracownika realizującego zadanie wynika, że informacje dotyczące wygaśnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych były przekazywane do CEIDG, zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o s.d.g. [akta kontroli str. 95]

W powyższym obszarze stwierdzono, iż Wójt Gminy Gronowo Elbląskie, w okresie objętym kontrolą, w 2 przypadkach nie wydał decyzji w sprawie wygaśnięcia zezwoleń w momencie upływu terminu ich ważności. W kontekście poprawności wygaśnięcia zezwoleń w ww. przypadku należy zaznaczyć, iż właściwym jest stwierdzenie tego faktu w drodze decyzji administracyjnej, mającej charakter decyzji deklaratoryjnej.

[akta kontroli str. 49-50]

Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania wynika, iż „*Organ nie wydał decyzji wygaszających w przypadku upływu terminu ważności zezwolenia (...) ponieważ stał na stanowisku, że zezwolenie wygasa z mocy prawa i wydanie decyzji w tej sprawie nie jest konieczne*”.

[akta kontroli str. 33-36]

Należy odróżnić wygaśnięcia zezwolenia od wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określonego rodzaju, bowiem zgodnie z komentarzem do art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.02.147.1231) (I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Zakamycze, 2002 r., LEX) „*(...) wygaśnięcie zezwolenia powoduje utratę uprawnień do prowadzenia działalności w nim określonej z datą wystąpienia zdarzenia (...), natomiast wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia jedynie potwierdza wystąpienie określonego w ustawie zdarzenia oraz fakt ustania z datą wystąpienia tegoż zdarzenia stosunku administracyjnoprawnego (...)*”.

Faktem jest, iż przepisy ustawy nie regulują kwestii, w jaki sposób, od strony formalnej, następuje wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto, w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 marca 1996 r., sygn. akt SA/Kr 2047/95, niepubl., Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, iż przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie nakazują stosowania stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia. Jednakże, w opinii kontrolujących stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia – wobec braków odmiennych uregulowań – powinno nastąpić w trybie określonym przez przepisy kpa, w szczególności przez przepisy art. 162 § 1 i 3 stanowiące,

że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja:

1. stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony,
2. została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji.

Podobne stanowisko prezentowane jest przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który uchwałą z dnia 23 czerwca 1997 r., sygn. akt OPK 32/97 (ONSA 1997/4/152) podkreślił, iż „(...) w ściśle określonych sytuacjach dopuszczalne, a nawet konieczne jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, co może obejmować także taką sytuację, gdy stosunek administracyjnoprawny nawiązany na podstawie decyzji ustaje z tej przyczyny, iż nastąpiło zdarzenie, z którym przepis prawny wiąże wygaśnięcie tego stosunku. Wynika to wyraźnie z art. 162 § 1 i 3 k.p.a., który nakazuje stwierdzić wygaśnięcie decyzji, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, nie tylko wówczas, gdy wyraźnie stanowi tak przepis prawa, ale także wówczas, gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. (...) stwierdzenie wygaśnięcia decyzji zezwalającej na sprzedaż napojów alkoholowych leży w interesie społecznym w rozumieniu art. 162 § 1 k.p.a. Skoro bowiem liczba punktów sprzedaży jest ograniczona, to nie może być stanu niepewności co do tego, które zezwolenia wygasły. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie leży również w interesie strony, która powinna mieć pewność, czy prowadzi działalność na podstawie ważnego zezwolenia. (...)”.

Ww. uchybienie wprowadza stan niepewności co do tego, które zezwolenia wygasły, co tym samym utrudnia Wójtowi sprawowanie kontroli nad liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

W powyższym obszarze stwierdzono również, że w 2 decyzjach wygaszających powołano nieprawidłową podstawę prawną, tj. wskazano art. 18 ust. 12 pkt 1 ustawy zamiast pkt 3. Punkt 1 ww. artykułu odnosi się do likwidacji punktu sprzedaży, podczas gdy decyzja wygaszająca została wydana w związku ze zmianą rodzaju działalności, której podstawę prawną w powyższym przypadku powinien stanowić art. 18 ust. 12 pkt 3 ustawy.

W uzasadnieniu faktycznym prawidłowo wskazano przyczynę wydania przedmiotowych decyzji.

[akta kontroli str. 100-105]

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż przyczyną ww. uchybienia był „(...) zwykły błąd pisarski spowodowany tym, że decyzje były sporządzane na wzorze innego przedsiębiorcy, który likwidował punkt sprzedaży (...)”.

[akta kontroli str. 33-36]

W powyższych przypadkach należy uznać, iż doszło do naruszenia norm prawa procesowego.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. uchybień są: pracownik realizujący zadanie oraz osoby bezpośrednio go nadzorujące w okresie objętym kontrolą.

6. Pobieranie opłat za korzystanie z zezwoleń na napoje alkoholowe (prawidłowość naliczania opłat, terminowość składania pisemnych oświadczeń przez przedsiębiorców o wartości sprzedaży brutto napojów alkoholowych, terminowość wnoszenia opłat).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą 21 przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą w 22 punktach sprzedaży napojów alkoholowych, było zobowiązanych do złożenia do dnia 31 stycznia 2015 r. pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku 2014, zgodnie z art. 11¹ ust. 4 ustawy.

Z powyższego obowiązku wywiązali się wszyscy przedsiębiorcy w ustawowym zakresie i terminie. *[akta kontroli str. 37-48]*

We wszystkich przypadkach opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostały wyliczone zgodnie z art. 11¹ ust. 1, 2 i 5 ustawy i były wnoszone na rachunek Urzędu, zgodnie z art. 11¹ ust. 7 i 9 ustawy, tj. w trzech równych ratach i w terminach do 31 stycznia, 31 maja i 30 września, a wnoszona wartość obliczana była oddzielnie dla każdego rodzaju zezwolenia. *[akta kontroli str. 106-167]*

Zgodnie z art. 18² ustawy dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
 - 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii
- i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Z wyjaśnienia inspektora wynika, iż ogólna kwota uzyskana w 2015 r. z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosła **57 307,61 zł**, z tego:

- na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa – **23 508,46 zł**,
- na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu z wyjątkiem piwa – **9 994,93 zł**,
- na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu – **23 804,22 zł**,

[akta kontroli str. 9]

W 2015 r. na realizację gminnych programów, o których mowa w art. 18² pkt. 1 ustawy wydatkowano kwotę w wysokości **52 568,65 zł**, z tego:

- zakup materiałów i wyposażenia – **12 052,00 zł** (gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – 9 162 zł; gminny program

- przeciwdziałania narkomanii – 2 890 zł);
- dofinansowanie usług – 19 283,50 zł (gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – 15 597,70 zł; gminny program przeciwdziałania narkomanii – 3 685,80 zł);
- delegacje – 160,15 zł;
- szkolenia – 299,00 zł;
- wynagrodzenia – 20 774,00 zł.

[akta kontroli str. 168]

Z oświadczenia inspektora wynika, że środki finansowe nie zrealizowane w roku 2015, w kwocie 4 738,96 zł pozostały na rachunku gminy.

Jak wskazano w ww. oświadczeniu „Zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240) niezrealizowane wydatki wygasają z upływem roku budżetowego. To powoduje, że stają się one nadwyżką ogólną i mogą być wykorzystane w kolejnym roku na cele wskazane w budżecie bez żadnych ograniczeń”.

[akta kontroli str. 168-170]

7. Kontrola przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych.

Zgodnie z art. 18 ust 8 ustawy, organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą członkowie GKRPA, na podstawie upoważnień Wójta przeprowadzili 7 kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń, w 7 placówkach handlowych - sklepach. Z analizy dokumentacji pokontrolnej wynika, że we wszystkich skontrolowanych placówkach nie stwierdzono nieprawidłowości, jak również nie wydawano uwag i zaleceń pokontrolnych.

[akta kontroli str. 171-184]

8. Prowadzenie rejestru zezwoleń.

W Urzędzie Gminy Gronowo Elbląskie rejestr wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych prowadzony jest w formie papierowej. Zawiera on następujące elementy:

- nazwa przedsiębiorcy;
- rodzaj i numer zezwolenia;
- kwota uzyskana ze sprzedaży w poprzednim roku;
- kwota do zapłaty;
- data wpłaty raty;
- wysokość raty.

Powyższy rejestr pozwala pracownikowi na bieżące monitorowanie przedsiębiorców, będących w posiadaniu zezwoleń i egzekwowanie od nich wywiązywania się z obowiązku terminowego wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń.

[akta kontroli str. 185-186]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Uzupełnienie wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wzoru wniosku o wydanie zezwolenia jednorazowego o brakujące elementy, określone w art. 18 ust. 5 pkt 3-4 i 6 ustawy. Ponadto z treści przedmiotowych wzorów wniosków należy usunąć wymóg dołączania do wniosków dokumentów, których konieczność przedstawienia lub złożenia nie wynika wprost z przepisu prawa.
- 2) Dokonywanie potwierdzeń przyjęcia wniosków o udzielenie zezwolenia, zgodnie z wymogami art. 11 ust. 3 i 4 pkt 1 i 2 ustawy o s.d.g.
- 3) Przedłużanie terminów rozpatrywania wniosków jedynie w uzasadnionych, nadzwyczajnych przypadkach.
- 4) Wydawanie decyzji w sprawie wygaśnięcia udzielonego zezwolenia w przypadku upływu terminu jego ważności.
- 5) Powoływanie w decyzjach wygaszających właściwej podstawy prawnej.
- 6) Uzupełnienie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Gronowo Elbląskie o zapis dot. realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki