

Olsztyn, 27 października 2016 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

FK-VI.431.23.2016

Szanowny Pan
Józef Karpiński
Burmistrz Miasta i Gminy Ryn
ul. K. Świerczewskiego 2
11 – 520 Ryn

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 Miasta i Gminy Ryn, ul. K. Świerczewskiego 2, 11 – 520 Ryn, NIP: 845-19-52-586, REGON: 000529284.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowiska pełnili:

1. Pan **Józef Karpiński** – Burmistrz, wybrany na stanowisko w wyniku wyborów bezpośrednich w dniu 17 listopada 2014 r.
2. Pani **Barbara Kowalska** – Sekretarz, powołana na stanowisko w dniu 22 lutego 2003 r. Uchwałą nr IV/31/03 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 22 lutego 2003 r. – nadzorująca bezpośrednio pracownika realizującego zadanie.
3. Pani **Irena Olszewska** – Skarbnik, powołana na stanowisko w dniu 29 listopada 1999 r. Uchwałą nr XVII/106/99 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 29 listopada 1999 r.

Osobą odpowiedzialną za realizację zadania jest Pani Grażyna Halina Sławecka – Podinspektor ds. działalności gospodarczej, koncesji, przeciwdziałania alkoholizmowi, zatrudniona na podstawie umowy o pracę od dnia 1 lipca 1977 r., zwana dalej: „pracownikiem odpowiedzialnym za realizację zadania”. Kontrolowane zadanie zostało ujęte w zakresie czynności pracownika odpowiedzialnego za jego realizację.

[akta kontroli str. Nr 37-38, 43-48]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie:

- **Dorota Kusiewicz – Lauter** – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, legitymacja służbowa nr 2/2015, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, upoważnienie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr FK-VI.0030.794.2016 z dnia 2 września 2016 r.;
- **Paweł Gulbinowicz** – inspektor wojewódzki – legitymacja służbowa nr 22/2014, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, upoważnienie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr FK-VI.0030.793.2016 z dnia 2 września 2016 r.

[akta kontroli str. Nr 39-40]

Kontrolę rozpoczęto i zakończono w dniu 5 września 2016 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej, pod pozycją 8/2016.

Przedmiotem kontroli było wydawanie 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.) – stan prawny obowiązujący w okresie objętym kontrolą, zwanej dalej „ustawą”.

Kontrolą objęto 2015 rok.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.), w związku z art. 18 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.”.

[akta kontroli str. 10-19]

Bieżąca kontrola jest drugą kontrolą zewnętrzną z tego zakresu przeprowadzaną w Urzędzie Miasta i Gminy w Rynie. Pierwszą kontrolą była kontrola kompleksowa przeprowadzona w 2002 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie, która w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak daty potwierdzającej odbiór zezwoleń przez przedsiębiorców, co uniemożliwiło weryfikację terminowości wniesienia opłat za wydanie zezwoleń;
- naliczenie i pobranie opłaty za 2 zezwolenia wydane 2 przedsiębiorcom w nieodpowiedniej, zawyżonej wysokości.

W odpowiedzi udzielonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, Burmistrza Rynu poinformował o realizacji zaleceń pokontrolnych w następujący sposób:

- przy wydawaniu nowych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w celu kontroli prawidłowości poboru pierwszej opłaty za wydanie zezwolenia – odbiór zezwolenia kwitowany jest datą i podpisem osoby odbierającej zezwolenie. Natomiast na odwrocie zezwolenia pracownik wydający zezwolenie wpisuje datę opłaty (po uprzednim sprawdzeniu dowodu wpłaty i zgodnością wniesienia opłaty z naliczeniem), potwierdza swoim podpisem;
- w celu dokonania zwrotu nadpłaconej kwoty z tytułu wniesienia pierwszej opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2001 r. wysłano pisma do osób zainteresowanych z informacją o zaistniałej niezgodności przy naliczeniu pierwszej opłaty za zezwolenie oraz informacją o możliwości odbioru nadpłaconej kwoty w kasie Urzędu. Z 2 przedsiębiorców 1 odebrał nadwyżkę opłaty, natomiast 2 przedsiębiorca nie zgłosił się po odbiór nadpłaconej kwoty, mimo potwierdzenia otrzymania pisma.

[akta kontroli str. Nr 29-33]

Burmistrz Rynu upoważnił pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania, do udzielania informacji i wyjaśnień w toku prowadzonej kontroli.

[akta kontroli str. Nr 42]

Na podstawie ustaleń kontroli, realizację zadań z zakresu wydawania przez Urząd Miasta i Gminy w Rynie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży ocenia się **negatywnie**.

W wyniku kontroli ustalono:

Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych reguluje akt prawa miejscowego, tj. Uchwała Nr XXX/248/05 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 29 grudnia 2005 roku w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży; w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Ryn miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz warunków sprzedaży tych napojów.

Uchwałą Nr XLIII/365/14 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 29 października 2014 roku przyjęto Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na terenie Gminy Ryn w 2015 r.

[akta kontroli str. Nr 49-50]

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

Kontroli poddano wszystkie wnioski, tj. 16 wniosków, złożonych przez przedsiębiorców w 2015 r., z tego:

- 9 o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia),
- 2 o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (detal),
- 5 o wydanie zezwoleń jednorazowych.

[akta kontroli str. Nr 51-78]

Zgodnie z art. 18 ust. 5 ustawy wniosek o wydanie zezwolenia zawiera:

- 1) oznaczenie rodzaju zezwolenia,
- 2) oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania,
- 3) numer w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej,
- 4) przedmiot działalności gospodarczej,
- 5) adres punktu sprzedaży,
- 6) adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego).

Wniosek o wydanie zezwolenia jednorazowego zawiera wszystkie elementy określone w art. 18 ust. 5 ustawy z wyłączeniem pkt 5, tj. adresu punktu sprzedaży.

We wszystkich wnioskach (16) stwierdzono nieprawidłowości polegające na przyjęciu do rozpatrzenia przez Organ zezwalający niekompletnych wniosków, z tego:

- w 2 wnioskach o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży stwierdzono:
 - brak wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej oraz brak wskazania punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – 1 przypadek;
 - brak wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej) – 1 przypadek;
- w 9 wnioskach o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży stwierdzono:
 - brak wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej – 8 przypadków;
 - brak wskazania punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – 2 przypadki;
- W 5 wnioskach o wydanie zezwoleń jednorazowych stwierdzono:
 - brak siedziby i adresu przedsiębiorcy, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imion, nazwisk i adresu zamieszkania, brak wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, brak wskazania przedmiotu działalności gospodarczej oraz brak wskazania punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego) – 1 przypadek;
 - brak wskazania numeru w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, brak wskazania przedmiotu działalności gospodarczej oraz brak wskazania punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu

dystrybucyjnego) – 4 przypadki.

[akta kontroli str. Nr 51-78]

Pomimo występujących braków formalnych w złożonych wnioskach, Organ nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 267, ze zm.), zwanej dalej „KPA”, który stanowi, że cyt.: *„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”*.

Pracownik odpowiedzialny za realizację zadania wyjaśnił, że przyczyną zaistniałej sytuacji było jego przeoczenie oraz niewiedza.

[akta kontroli str. Nr 79-80]

Powyższe nieprawidłowości skutkują wydaniem zezwoleń na sprzedaż alkoholu na podstawie niekompletnych wniosków.

Wskazać należy, iż Organ zezwalający, w celu weryfikacji kompletności składanych przez przedsiębiorców wniosków, mógł skorzystać z procedur wydawania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, które wraz ze wzorami wniosków zostały opracowane przez Punkt Kontaktowy, a następnie zamieszczone na stronie internetowej www.biznes.gov.pl i zweryfikowane przez Ministerstwo Gospodarki. Wzory te zostały opracowane na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Do wszystkich wniosków każdorazowo dołączono dokumenty, wymienione w art. 18 ust. 6 ustawy.

Wnioski o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz wnioski o wydanie zezwolenia jednorazowego znajdują się w aktach kontroli.

[akta kontroli str. Nr 51-78]

Ponadto, w przypadku wszystkich wniosków stwierdzono uchybienie dotyczące trybu przyjęcia wniosku, określonego w art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o s.d.g., polegające na niewydawaniu potwierdzenia przyjęcia wniosku. Stosownie do ww. przepisu, właściwy organ przyjmując wniosek, niezwłocznie potwierdza jego przyjęcie. Potwierdzenie powinno zawierać: wskazanie daty wpływu oraz terminu rozpatrzenia wniosku, pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach odwoławczych oraz informację na temat skutków nierozpatrzenia przez organ wniosku w terminie.

Pracownik realizujący zadanie wyjaśnił, że cyt.: *„ (...) potwierdzenie przyjęcia wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych robię w następujący sposób:*

- wniosek z pieczęcią i datą wpływu do Urzędu Miasta i Gminy Ryn kseruję i oddaję przedsiębiorcy”.

[akta kontroli str. Nr 81]

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

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybień jest pracownik realizujący przedmiotowe zadanie, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Sekretarz.

2) Uzyskanie pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady miejskiej.

Wszystkie skontrolowane wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży (11 wniosków), jak również wnioski (5) o wydanie zezwoleń jednorazowych (art. 18¹ ust. 1 ustawy), uzyskały pozytywną opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wymaganą zgodnie z art. 18 ust. 3a ustawy.

[akta kontroli str. Nr 82-126]

W powyższym zakresie kontrolujący stwierdzili uchybienie, polegające na niewydawaniu przez GKRPA opinii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej w Rynie w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 § 1 i § 5 KPA. Powyższe uchybienie dotyczy 11 wniosków, z czego:

- 6 o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 5 o wydanie zezwoleń jednorazowych.

Pracownik odpowiedzialny za realizację zadania za wyjaśnił, że cyt.: „ (...) w przypadkach wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% alkoholu oraz na piwo w handlu, gastronomii oraz przy wydawaniu zezwoleń jednorazowych, Komisja ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Rynie nie wydała opinii w formie postanowienia. Jedynie na wniosku i wydany zezwoleniu zamieszczono informację o pozytywnej opinii Komisji. Postanowienia Komisja wydawała tylko dla zezwoleń powyżej 4,5% gdzie jest uchwalony limit punktów. Taki sposób postępowania przekazano mi na szkoleniu z zakresu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych”.

[akta kontroli str. Nr 82-121, 127]

Zgodnie z art. 106 § 1 i 5 KPA, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Wydanie przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych opinii w formie nie zawierającej znamion postanowienia, powoduje pominięcie w całości trybu odwoławczego przysługującego stronie, co z kolei skutkuje brakiem możliwości

wniesienia przez stronę zażalenia na powyższą opinię zgodnie z art. 141 § 1 i 2 KPA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 8 lipca 2010 r. III SA/Kr 84/10, stwierdził, że cyt.: „*Biorąc pod uwagę treść przepisów art. 106 § 1 i § 5 k.p.a. oraz art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należy stwierdzić, że przed wydaniem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wójt (burmistrz, prezydent miasta) zasięga opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, która podejmuje ją w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie do samorządowego kolegium odwoławczego (...), przy czym jego podstawą prawną powinien być art. 106 k.p.a.*”

W przypadku pozostałych 5 wniosków, tj. 3 wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz 2 wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży stwierdzono, iż opinie o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałą Rady Miejskiej w Rynie wydano w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 § 1 i § 5 KPA.

[akta kontroli str. Nr 122-126]

Osobą odpowiedzialną za powstanie powyższego uchybienia jest pracownik realizujący zadanie, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Sekretarz.

3) Prawidłowość wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży.

Na podstawie 11 wniosków złożonych w 2015 r. o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, wydano łącznie 14 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

[akta kontroli str. Nr 89-121, 129-139]

W przypadku wszystkich (14) wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych stwierdzono uchybienie polegające na braku uzasadnienia faktycznego i prawnego zezwolenia/decyzji lub informacji o odstąpieniu od takiego uzasadnienia w momencie, gdy spełnione zostały przesłanki określone w art. 107 § 4 KPA., tj. gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony.

[akta kontroli str. Nr 89-121]

Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania wynika, iż cyt.: „(...) zgodnie z art. 107 § 4 KPA można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony.”

[akta kontroli str. Nr 128]

Wszystkie skontrolowane zezwolenia wydane były w obowiązującym terminie, wynikającym z art. 35 KPA.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy skontrolowane zezwolenia wydane zostały przez Burmistrza Rynu. Zezwolenia wydawane były na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata – w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży; w przypadku zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu – nie krótszy niż 4 lata, zgodnie z art. 18 ust. 9 ustawy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydawania w 2015 r. zezwoleń na podstawie wniosków złożonych w 2014 r.

[akta kontroli str. Nr 89-121]

Wykonując postanowienia uchwały Nr XXX/248/05 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 29 grudnia 2005 roku w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży; w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Ryn miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz warunków sprzedaży tych napojów, Organ wydał zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w ilości nieprzekraczającej uchwalonego limitu punktów sprzedaży.

Limit punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, w podjętej uchwale wyniósł 50. Wykorzystanie limitu na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosło 29 punktów, co stanowi 58 % limitu.

[akta kontroli str. Nr 140]

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

[akta kontroli str. Nr 141]

4) Prawidłowość wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu na imprezach na otwartym powietrzu.

W 2015 roku Burmistrz Rynu na podstawie 5 wniosków wydał 7 zezwoleń jednorazowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

[akta kontroli str. Nr 82-88]

W przypadku wszystkich (7) zezwoleń jednorazowych stwierdzono uchybienie polegające na powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej ich wydania, tj. art. 18 ust. 1 ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy, podstawę prawną wydania zezwoleń jednorazowych powinien stanowić art. 18¹ ust. 1.

Pracownik odpowiedzialny za realizację zadania, że cyt.: „ (...) w podstawie prawnej wydanych zezwoleń jednorazowych powołano się na art.18.1 zamiast art. 18¹.1. Powyższy błąd wynikał z oczywistej omyłki pisarskiej, który był powielany przy wydawaniu zezwoleń jednorazowych”.

Powyższe uchybienie narusza przepisy ustawy w zakresie spraw dotyczących wydawania zezwoleń jednorazowych.

[akta kontroli str. Nr 142]

Ponadto, kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na tym, że we wszystkich (7) wydanych w 2015 r. zezwoleniach jednorazowych brakowało pouczenia strony o możliwości wniesienia odwołania od wydanej decyzji, wynikającego z art. 107 § 1 KPA.

Pracownik odpowiedzialny za realizację zadania wyjaśnił, że cyt.: „ (...) *nie wiedziałam iż w zezwoleniach jednorazowych trzeba również wstawić tryb odwoławczy dla przedsiębiorcy, kiedy wydanie zezwolenia – decyzji jest pozytywne i zgodne z wnioskiem przedsiębiorcy*”.

[akta kontroli str. Nr 143]

Niezastosowanie przepisów KPA dotyczących wydawania decyzji, powoduje pominięcie w całości trybu odwoławczego przysługującego stronie, co z kolei skutkuje brakiem możliwości wniesienia przez stronę odwołania, zgodnie z art. 129 KPA.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybień jest pracownik realizujący zadanie, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Sekretarz.

Wszystkie zezwolenia jednorazowe były wydawane zgodnie z art. 18¹ ust. 2 ustawy, tj. na okres 1 – 2 dni. Opłaty za wydanie zezwoleń zostały wyliczone prawidłowo, zgodnie z art. 18¹ ust. 3 ustawy.

[akta kontroli str. Nr 82-88]

5) Prawidłowość wydania zezwoleń przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydawania przez Organ, zezwoleń, zgodnie z art. 18¹ ust. 4 ustawy, tj. przedsiębiorcom, których działalność polega na organizacji przyjęć, w związku z tym zagadnienie nie zostało poddane ocenie kontrolujących.

[akta kontroli str. Nr 25]

6) Prawidłowość wydawania zezwoleń na wyprzedaż (po wygaśnięciu zezwolenia) posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. nie wydawano zezwoleń na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych, w związku z powyższym zagadnienie nie było badane przez kontrolujących.

[akta kontroli str. Nr 25]

7) Prawdliwość cofania zezwoleń, zmiany zezwolenia oraz wydania decyzji administracyjnych odmawiających wydania zezwoleń.

W 2015 r., tj. w okresie objętym kontrolą, Organ nie wydawał decyzji odmownych, cofających oraz zmieniających zezwolenia, w związku z tym zagadnienie nie było przedmiotem oceny kontrolujących.

[akta kontroli str. Nr 24-25]

8) Prawdliwość wydawania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia.

Zgodnie z art. 18 ust. 12 ustawy zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, wygasa w przypadku:

- 1) likwidacji punktu sprzedaży;
- 2) upływu terminu ważności zezwolenia;
- 3) zmiany rodzaju działalności punktu sprzedaży;
- 4) zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej;
- 5) niedopełnienia w terminach obowiązku:
 - a) złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 11¹ ust. 4, lub
 - b) dokonania opłaty w wysokości określonej w art. 11¹ ust. 2 i 5.

Z przedłożonej podczas czynności kontrolnych dokumentacji wynika, że w 2015 r. do Urzędu Miasta i Gminy w Rynie 7 przedsiębiorców złożyło 7 wniosków w sprawie wygaśnięcia 10 zezwoleń, w związku ze zgłoszoną przez nich rezygnacją z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponadto, w przypadku 3 zezwoleń, wydanych 1 przedsiębiorcy, kontrolujący stwierdzili upływ terminu ich ważności. Burmistrz Rynu nie wydał żadnej decyzji administracyjnej w sprawie wygaśnięcia ww. zezwoleń, co uznano za nieprawidłowość.

[akta kontroli str. Nr 144-164]

Pracownik odpowiedzialny za realizację zadania wyjaśnił, że cyt.: „ (...) nie wydawałam decyzji administracyjnej dotyczącej upływu terminu ważności ponieważ decyzja zawierała datę obowiązyającego zezwolenia, uważałam, że data wystawiona w zezwoleniu jest ostateczną i nie trzeba wydawać decyzji o upływie terminu zezwolenia; nie wydawałam decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych ponieważ podmiot gospodarczy posiadający zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych sam składał wniosek o rezygnację z zezwolenia z podanym terminem rezygnacji, więc myślałam, że w takim przypadku decyzja o wygaśnięciu jest niepotrzebna”.

[akta kontroli str. Nr 165]

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. 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. W tej sytuacji – w opinii kontrolujących – wobec braków odmiennych uregulowań, stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia, w związku z upływem jego ważności, 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. (...)”.

W kontekście powyższego, wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, we wszystkich przypadkach wymienionych w art. 18 ust. 12 pkt 1 – 5 ustawy, wymaga stwierdzenia tego faktu w drodze decyzji administracyjnej, mającej charakter decyzji deklaratoryjnej.

Dla poparcia przedstawionego wyżej stanowiska można przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 marca 1997 r. sygn. akt II SA/Wr 511/96, który stwierdził, że wygaśnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w razie likwidacji punktu sprzedaży alkoholu wymaga stwierdzenia w trybie decyzji administracyjnej.

Ww. nieprawidłowości wprowadzają stan niepewności co do tego, które zezwolenia wygasły, co tym samym utrudnia Burmistrzowi sprawowanie kontroli nad liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybień jest pracownik odpowiedzialny za realizację zadania, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Sekretarz.

9) Prawidłowość pobierania 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).

Zgodnie z art. 11¹ ust. 4 ustawy przedsiębiorcy, prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim, są obowiązani do złożenia, do dnia 31 stycznia, pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim.

Stosownie do ww. przepisu, w okresie objętym kontrolą, tj. 2015 r., do złożenia oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych zobowiązanych było 31 przedsiębiorców. Ustalono, że przedmiotowe oświadczenia złożyli wszyscy przedsiębiorcy.

Skontrolowano 36 oświadczeń o wartości sprzedaży za 2014 rok złożonych przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Oświadczenia zostały złożone na wzorze druku dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Ryn, a ich złożenie nastąpiło w obowiązującym terminie, wynikającym z art. 11¹ ust. 4 ustawy (do 31 stycznia 2015 r.). Kontrola wykazała, że we wszystkich oświadczeniach zawarto zapis cyt. „art. 233 kodeksu karnego brzmi: *“Kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat”*”.

Wprowadzenie takiego zapisu jest niezgodne z prawem i stanowi uchybienie, ponieważ w ustawie brak jest unormowań wskazujących na składanie oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych pod rygorem odpowiedzialności karnej. W myśl przepisu art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy art. 233 1 – 3 oraz § 5 Kodeksu karnego stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania

oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

[akta kontroli str. Nr 166-235]

Oplaty 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. Nr 236-272]

Z oświadczenia pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania wynika, iż ogólna kwota uzyskana w 2015 r. z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosła **136 917,76 zł.** Na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2015 r. wydatkowano kwotę **147 564,33 zł.**, tj. o 10 646,57 zł. więcej niż uzyskano z tytułu ww. opłat. Różnica w wysokości 10 646,57 zł. pochodziła ze środków własnych gminy.

[akta kontroli str. Nr 273-274]

10) 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.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, tj. 2015 r., jak i w latach poprzednich, Burmistrz Rynu nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia.

Z wyjaśnienia pracownika realizującego zadanie wynika, że cyt.: „ (...) *przeprowadzenie kontroli było cały czas odkładane na inny termin z powodu dużych obowiązków i braku czasu*”.

Brak kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy stanowi nieprawidłowość uniemożliwiającą sprawowanie właściwego nadzoru nad przedsiębiorcami, którym Organ wydał zezwolenia.

Osobą odpowiedzialną za powstanie powyższej nieprawidłowości jest pracownik realizujący przedmiotowe zadanie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli str. Nr 275]

11) Prowadzenie rejestru zezwoleń.

W Urzędzie Miasta i Gminy Ryn prowadzone są 3 rejestry wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży (detal i gastronomia) oraz zezwoleń jednorazowych. Ww. rejestry prowadzone są w formie papierowej i zawierają:

- liczbę porządkową;
- miejsce sprzedaży (sklep/gastronomia);
- imię i nazwisko oraz adres przedsiębiorcy/wnioskodawcy;
- rodzaj i numer zezwolenia oraz datę wydania zezwolenia;
- nazwa imprezy, miejsce imprezy – dot. tylko rejestru zezwoleń jednorazowych;
- organizator imprezy – dot. tylko rejestru zezwoleń jednorazowych;
- termin imprezy – dot. tylko rejestru zezwoleń jednorazowych;
- termin ważności zezwolenia;
- uwagi.

Powyższe rejestry pozwalają 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. Nr 276-282]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie kompletnych wniosków, zawierających wszystkie elementy określone w art. 18 ust. 5 ustawy; w przypadku stwierdzenia braków formalnych – wzywanie wnioskodawców do ich usunięcia.
2. Wydawanie przedsiębiorcom potwierdzenia przyjęcia wniosku, zgodnie z wymogami art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o s.d.g.
3. Wydawanie przez GKRPA opinii o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy w wymaganej formie, tj. w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 § 1 i § 5 KPA.
4. Wydawanie zezwoleń/decyzji na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, zawierających wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 KPA, w tym m. in. uzasadnienie faktyczne i prawne lub informację o odstąpieniu od uzasadnienia w sytuacji, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony (art. 107 § 4 KPA).

5. Wydawanie zezwoleń jednorazowych/decyzji, w oparciu o właściwą podstawę prawną oraz zawierających wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 KPA.
6. Wydawanie decyzji w sprawie wygaśnięcia zezwoleń, w przypadkach określonych w art. 18 ust. 12 ustawy.
7. Usunięcie ze wzoru druku oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, przepisu art. 233 Kodeksu karnego dot. odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.
8. Prowadzenie kontroli przedsiębiorców, pod kątem przestrzegania i stosowania przez nich przepisów ustawy, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy.

Proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 21 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

INSPEKTOR WZIEWÓDZKI

Paula Gulbinowicz

KIEROWNIE ODDZIAŁU

Jadwiga Turkowska

DYREKTOR
WYDZIAŁU FINANSÓW I KONTROLI

Ewa Stupienko

WYDZIAŁ FINANSÓW I KONTROLI

Wysłano dnia **2016-10-28**

Podpis ... *Jadwiga Turkowska*

