



Bydgoszcz, 27 sierpnia 2015 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI
WNK.DT.III.431.1.3.2015.JSz.

Pan
Jacek Czarnecki
Wójt Gminy Chełmża
ul. Wodna 2
87-140 Chełmża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525), art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) w dniach 2-3 oraz 6-7.07.2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził kontrolę Wójta Gminy Chełmża (zwanego dalej Wójtem), adres: ul. Wodna 2, 87-140 Chełmża, zrealizowaną przez J. Sz. – starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie nr 409/2015).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie wykonywania wybranych zadań z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.) – zwanej dalej ustawą z dnia 26.10.1982 r.

Okres objęty kontrolą: 1.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność kontrolowana oceniona została pozytywnie z nieprawidłowościami.

Oceny dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Nr XXI/200/04 Rady Gminy Chełmża z dnia 30 marca 2004 roku w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Chełmża miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zgodnie z § 2 uchwały nie dopuszcza się usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w bezpośrednim sąsiedztwie szkół, kościołów, zakładów pracy, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz Domu Pomocy Społecznej.
2. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 41 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem lub w miejscu sprzedaży oraz zezwoleń jednorazowych, z czego:
 - 17 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo – 6 zezwoleń, zawierających powyżej 4,5 % do 18 % zawartości alkoholu

- z wyjątkiem piwa – 6 zezwoleń, zawierających powyżej 18 % zawartości alkoholu – 5 zezwoleń),
- 2 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo),
 - 22 zezwolenia jednorazowe (dla napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % zawartości alkoholu oraz na piwo).
3. W okresie objętym kontrolą:
- nie wydawano decyzji w sprawie cofnięcia zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
 - nie wydawano zezwoleń na wyprzedaż posiadanych zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych,
 - wydano 11 decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
4. Kontroli poddano wszystkie wydane w okresie objętym kontrolą zezwolenia długoterminowe, 11 zezwoleń jednorazowych (50 % zbioru - według zasady co drugie zezwolenie z okazanego rejestru) oraz wszystkie decyzje administracyjne o wygaszeniu zezwoleń.
5. Składane do podmiotu kontrolowanego wnioski przedsiębiorców o wydanie zezwoleń długoterminowych na sprzedaż napojów alkoholowych odwoływały się, co do treści, do wymagań określonych w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 26.10.1982 r. , z wyjątkiem braku podawania numeru z ewidencji działalności gospodarczej (w związku z nieistniejącą już ewidencją gminną) oraz braku podawania adresu punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego). Fakt braku podawania adresu tego punktu wynika z wadliwie skonstruowanego wzoru wniosku o wydanie zezwolenia, który w swojej treści nie zawiera tego ustawowego wymogu. Ponadto wystąpiły jednostkowe braki wpisów we wnioskach dotyczących siedziby, adresu i oznaczenia przedsiębiorcy (np. zezwolenia I-1/A-3/2014, I-1/B-3/2014, I-1/C-2/2014, I-1/A-2/2014, I-1/A-15/2014, I-1/B-16/2014, I-1/C-17/2014). Stwierdzono, że do dokumentacji spraw dołączane były w większości wydruki z CEIDG.
- W odniesieniu do wniosków jednorazowych stwierdzono, że tylko część z nich składana była na sformalizowanych wnioskach, w związku z czym występowały braki dotyczące niepodawania we wnioskach przedmiotu działalności gospodarczej (zezwoleń IIJ 1-1/A-3/14, IIJ 1-1/A-4/14, IIJ 1-1/A-6/14, IIJ 1-1/A-11/14, IIJ 1-1/A-13/14, IIJ 1-1/A-17/14, IIJ 1-1/A-19/14, IIJ 1-1/A-22/14, IIJ 1-1/A-24/14) oraz adresu punktu składowania napojów alkoholowych (wszystkie wnioski). W skrajnym przypadku we wniosku podane zostało tylko oznaczenie przedsiębiorcy (zezwolenie II J 1-1/A-3/14).
- W trzech przypadkach stwierdzono wadliwość w zakresie podpisywania wniosków polegającą na podpisaniu wniosku jedynie przez jedną z osób, które umocowane są do reprezentacji podmiotu na zewnątrz oraz podpisaniu wniosku tylko przez jednego wspólnika spółki cywilnej (zezwoleń I-1/A-3/2014, I-1/B-3/2014, I-1/C-2/2014, I-1/A-2/2014, III J 1-1/A-8/14).
- Składane wnioski opatrywane były datą wpływu do Urzędu Gminy.
- Stwierdzono, że wnioski o wydanie zezwoleń długoterminowych i sformalizowane wnioski o zezwolenia jednorazowe zawierały treści o dołączeniu do nich zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpisu z rejestru

przedsiębiorców. Wymóg ten został zniesiony od 1.07.2011 r. przez art. 5 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 25.03.2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, (Dz. U. Nr 106, poz. 622).

6. Do wniosków o zezwolenia długoterminowe na sprzedaż napojów alkoholowych dołączana była dokumentacja określona w art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 26.10.1982 r., przy czym w jednym przypadku stwierdzono wydanie zezwolenia w oparciu o protokół kontroli obiektu dokonanej przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Wydanie decyzji przez Powiatowego Inspektora nastąpiło po dniu wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (zezwolenie I-1/A-1/2014 z 26.06.2014 r., decyzja PPIS z 30.06.2014 r., protokół kontroli obiektu przez PPIS z 25.06.2014 r.).
7. Wydawane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych spełniały wymagania dla aktów administracyjnych, określone w art. 107 K.p.a., z wyjątkiem braku zawierania uzasadnień, bądź w takim przypadku - stosowania treści odwołującej się do art. 107 § 4 K.p.a. (wszystkie zezwolenia długoterminowe). Nadto należy zauważyć, że uzasadnienia zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych nie zawierały elementów uzasadnienia prawnego, o którym mowa w art.107 § 1 K.p.a. Stwierdzono przypadki braku podawania w podstawach prawnych wydanych zezwoleń długoterminowych aktualnych na dzień wydania zezwoleń publikatorów odnoszących się do Kodeksu postępowania administracyjnego (wszystkie zezwolenia) i ustawy z dnia 26.10.1982 r.(zezwolenia I-1/A-1/2014, I-2/B-1/2014, I-3/C-1/2014, I-1/A-1/2014). Podobna sytuacja występowała w odniesieniu do części zezwoleń jednorazowych (zezwolenia III 1-1/A-3, 4, 6, 8, 11, 13, 15, 17/14). Zezwolenia podpisywane były z upoważnienia Wójta przez Zastępcę Wójta lub Sekretarza Gminy, posiadających pisemne upoważnienia Wójta do tej czynności. Zezwolenia długoterminowe oraz zezwolenia jednorazowe wydawane były na czas oznaczony, wskazany odpowiednio w art. 18 ust. 9 oraz art. 18¹ ust. 2 ustawy z dnia 26.10.1982 r. Zezwolenia wydawane były oddzielnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych – zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 26.10.1982 r. Zezwolenia jednorazowe wydawane były przedsiębiorcom posiadającym ważne zezwolenia długoterminowe na sprzedaż określonego rodzaju napojów alkoholowych – zgodnie z art. 18¹ ust. 1 ustawy z dnia 26.10.1982 r. Odbiór wydawanych zezwoleń długoterminowych i jednorazowych wnioskodawcy potwierdzali podpisem umieszczanym na egzemplarzach zezwoleń pozostawianych w aktach spraw.
8. Postępowania o wydawanie zezwoleń oraz o wygaszenie zezwoleń prowadzono w terminach nieprzekraczających terminu określonego w art. 35 § 3 K.p.a.
9. Wnoszone opłaty ustalane były w oparciu o zasady wyliczania opłat za korzystanie z zezwoleń, określone w art. 11¹ ustawy z dnia 26.10.1982 r. Opłaty za zezwolenia długoterminowe wnoszone były najczęściej w ratach, w terminach zgodnych z określonymi w art. 11¹ ust. 7 ustawy z dnia 26.10.1982 r. W sytuacji tzw. kontynuacji zezwoleń, w związku z upływem ważności poprzedniego zezwolenia i rozpoczęciem biegu terminu ważności kolejnego zezwolenia wysokości opłat wyliczano w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności kolejnego zezwolenia, przy czym w sytuacji wydawania nowych zezwoleń długoterminowych,

których ważność rozpoczyna się od pierwszego dnia danego miesiąca, przy wyliczaniu proporcjonalnej wysokości opłaty stosowano metodę uwzględniającą ilość pełnych miesięcy obowiązywania zezwolenia w danym roku, nie zaś ilości dni jego obowiązywania w tym roku (zezwolenia I-1/A-3/2014, I-1/B-3/2014, I-1/C-2/2014, I-1/A-2/2014). W przypadku zezwoleń rozpoczynających bieg w określonym dniu danego miesiąca stosowano zasadę proporcjonalnego wyliczania wysokości opłaty z uwzględnieniem ilości dni ważności zezwolenia w tym roku (np. zezwolenia I-1/A-9/2014, I-1/B-10/2014, I-1/C-11/2014). Oznacza to, że stosowano dwa różne sposoby obliczania wysokości proporcjonalnej opłaty ze względu na dzień rozpoczynania ważności nowego zezwolenia. W jednostkowym przypadku (zezwolenia I-1/A-1/2014, I-2/B-1/2014, I-3/C-1/2014) opłatę wyliczono według zasady uwzględniającej zarówno ilość dni, jak i ilość miesięcy obowiązywania zezwoleń w danym roku.

Opłaty za zezwolenia jednorazowe wnoszono w wysokości zgodnej z określoną w art. 18¹ ust. 3 ustawy z dnia 26.10.1982 r.

W odniesieniu do terminowości wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń długoterminowych i za zezwolenia jednorazowe stwierdzono przypadki ich wnoszenia po dniu wydania tych zezwoleń (zezwolenia I-1/A-3/2014, I-1/B-3/2014, I-1/C-2/2014, I-1/A-9/2014, I-1/B-10/2014, I-1/C-11/2014, I-1/A-15/2014, I-1/B-16/2014, I-1/C-17/2014, I-1/A-1/2014, I-1/A-2/2014, IIJ 1-1/A-17/14, IIJ 1-1/A19/14, IIJ 1-1/A-24/14). Korelacja dat odbioru zezwoleń i dat wnoszenia opłat wskazuje, że opłaty te wnoszone były w dniu osobistego odbioru tych zezwoleń przez wnioskodawców.

10. Każde z kontrolowanych zezwoleń długoterminowych i jednorazowych posiadało pozytywną opinię Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Chełmży, przez co spełniony był wymóg określony w art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26.10.1982 r.
11. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jednostkowe postępowanie w sprawie sprzedaży alkoholu bez zezwolenia, wszczęte na podstawie zawiadomienia złożonego przez mieszkańca gminy. Przeprowadzona została kontrola przedsiębiorcy, skierowane zostało zawiadomienie do organu, który wydał przedsiębiorcy zezwolenie długoterminowe na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wystąpienie do przedsiębiorcy wnoszące o zaprzestanie sprzedaży w miejscu zlokalizowanym na terenie gminy, a także skierowane zostało do właściwego organu zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia (postanowienie o umorzeniu dochodzenia z 22.12.2014 r.).
12. W oparciu o pobraną i skontrolowaną próbę badawczą (zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla których istniał obowiązek złożenia do 31.01.2014 r. pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w roku poprzednim – zgodnie z art. 11¹ ust. 4 ustawy z dnia 26.10.1982r.) stwierdzono, że wszyscy przedsiębiorcy objęci próbą kontrolną złożyli oświadczenia w wymaganym terminie ustawowym.
Wnoszone oświadczenia oznaczane były datą wpływu do Urzędu Gminy Chełmża.
13. W sytuacji złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o zaprzestaniu sprzedaży napojów alkoholowych objętych zezwoleniem i likwidacji punktu sprzedaży bądź stwierdzenia braku wniesienia przez przedsiębiorcę w ustawowym terminie raty opłaty za korzystanie z zezwoleń lub oświadczenia o wartości sprzedaży napojów alkoholowych wydawane były decyzje o ich wygaśnięciu. Wydane decyzje spełniały wymagania dla

aktów administracyjnych, określone w art. 107 K.p.a., przy czym w pojedynczym przypadku (decyzja OSO.7340.2.2014) stwierdzono brak wskazania w podstawie prawnej aktualnych publikatorów odnoszących się do ustawy z dnia 26.10.1982 r. oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto, w sytuacji wygaszania zezwoleń z powodu niewniesienia raty opłaty za korzystanie z zezwoleń stwierdzono przypadki (np. decyzje OSO.7340.11.1.2014, OSO.7340.11.2.2014, OSO.7340.11.3.2014) podawania błędnej podstawy prawnej decyzji - art. 18 ust. 12 pkt 1, zamiast art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy z dnia 26.10.1982 r.

Decyzje podpisywane były z upoważnienia Wójta przez Zastępcę Wójta, posiadającego pisemne upoważnienie do tej czynności.

14. W zakresie monitoringu terminowości składania oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych oraz wnoszenia rat opłat za korzystanie z zezwoleń, w pisemnej informacji Sekretarza Gminy z 3.07.2015 r. stwierdzono, że *„W dniu 7.01.2014 r. zostało do przedsiębiorców posiadających ważne zezwolenia na sprzedaż alkoholu wysłane pisma przypominające o terminie wniesienia opłaty wraz z drukiem oświadczenia, które należało złożyć w Urzędzie. Każdorazowo przed upływem terminów określonych w ustawie pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z poborem opłat dzwoni do przedsiębiorców przypominając o terminie i wysokości opłaty. Przedsiębiorcy otrzymują kartki z określoną kwotą do zapłaty i następnie przynoszą do biura pokwitowanie opłaty. Po upływie terminu, o którym mowa w ustawie z referatu finansowego pobierane są dowody wpłaty na konto”*. Natomiast w zakresie monitoringu przestrzegania zasad określonych w art. 18 ust. 11 i 13 ustawy z dnia 26.10.1982 r. w wyjaśnieniach stwierdzono, że *„W przypadku składania wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu pracownik urzędu sprawdza, czy w stosunku do przedsiębiorcy wydano decyzję o cofnięciu lub wygaszeniu uprawnień. Jeśli tak, sprawdza również, czy upłynęły terminy określone w art. 18 ust. 11 i 13 ustawy z dnia 26.10.1982 r.”*.
15. Dla okresu objętego kontrolą zadanie będące przedmiotem kontroli zostało ujawnione w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Chełmża, będącym załącznikiem do zarządzenia nr 0152-12/2010 Wójta Gminy Chełmża z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego urzędu Gminy Chełmża – ze zm. Zadanie to przypisano do Referatu Ogólnoorganizacyjnego i Spraw Obywatelskich Urzędu (§ 25 pkt 29 lit. b Regulaminu).

W wyniku przeprowadzonej kontroli wskazać należy na następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

1. Brak zawierania we wnioskach o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wszystkich elementów treściowych wymaganych przepisami ustawy z dnia 26.10.1982 r., a także brak uzasadnienia dla zawierania w treści sformalizowanych wniosków o zezwolenia długoterminowe i jednorazowe wymogu dołączania zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpisu z rejestru przedsiębiorców.
2. Nieliczne przypadki podpisywania wniosków o wydanie zezwoleń przez osoby nie spełniające wymogu właściwej reprezentacji wnioskodawcy.

3. Brak wskazywania aktualnych oznaczeń dzienników promulgacyjnych w podstawach prawnych części zezwoleń długoterminowych i jednorazowych oraz wadliwe podstawy prawne w części decyzji o wygaśnięciu zezwoleń.
4. Brak zamieszczania uzasadnień bądź wskazywania powodu odstąpienia od uzasadnień w zezwoleniach długoterminowych.
5. Jednostkowy przypadek wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w sytuacji braku decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.
6. Przypadki wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń długoterminowych i zezwolenia jednorazowe po dniu ich wydania.
7. Stosowanie dwóch różnych zasad wyliczenia proporcjonalnej wysokości opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - w zależności od daty rozpoczęcia ważności danego zezwolenia – z uwzględnieniem miesięcy lub dni jego ważności w danym roku.

Przyczyną wskazanych wyżej uchybień i nieprawidłowości jest brak właściwego stosowania przepisów ustawy z dnia 26.10.1982 r. oraz ogólnych norm postępowania administracyjnego, co skutkuje wadliwym sposobem realizacji niektórych zadań określonych w ustawie z dnia 26.10.1982 r. oraz procedury administracyjnej.

W związku z dokonanymi ustaleniami kontroli, odpowiedzialność za sposób prowadzenia kontrolowanych spraw przypisać należy:

- p. Jackowi Czarneckiemu – Wójtowi Gminy Chełmża,
- Zastępcy Wójta, wydającemu z upoważnienia Wójta zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- Sekretarzowi Gminy, wydającej z upoważnienia Wójta zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- podinspektorowi w Urzędzie Gminy, prowadzącej sprawę z zakresu ustawy z dnia 26.10.1982 r. (w okresie 01-31.01.2014 r.),
- sekretarce w Urzędzie Gminy, prowadzącej sprawę z zakresu ustawy z dnia 26.10.1982 r. (w okresie 3.02.-31.12.2014 r.).

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 28.07.2015 r. nie zgłoszono pisemnych zastrzeżeń, wobec czego nie dokonano w nim żadnych sprostowań, skreśleń lub uzupełnień.

W związku z ocenami, uwagami i wnioskami zawartymi w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz niniejszym wystąpieniu, zalecam podjęcie następujących działań, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

- przestrzeżenie, aby składane wnioski o zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierały treści wymagane ustawą z dnia 26.10.1982 r. Z wniosków należy usunąć treści wskazujące na wymóg dołączania do nich zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpisu z rejestru przedsiębiorców,

- przestrzeganie, aby wnioski o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych były składane (podpisywane) przez osoby posiadające odpowiednie umocowanie do reprezentowania wnioskodawcy,
- przestrzeganie, aby wydawane zezwolenia i decyzje posiadały właściwe podstawy prawne bądź wskazania aktualnych dzienników promulgacyjnych,
- zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych winny posiadać uzasadnienia prawne i faktyczne bądź treści wskazujące na powód odstąpienia od ich sporządzania,
- do wniosków o zezwolenia długoterminowe na sprzedaż napojów alkoholowych każdorazowo winny być dołączane decyzje Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego,
- przestrzeganie zasady wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń długoterminowych i opłat za zezwolenia jednorazowe przed wydaniem tych zezwoleń,
- przestrzeganie zasady wyliczania proporcjonalnej wysokości opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uwzględniającej faktyczną ilość dni obowiązywania tych zezwoleń w danym roku.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje podmiot kontrolowany, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oczekuję od Pana Wójta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

wz. WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO
WICEWOJEWODA