



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3, pkt 3 uchwały Nr 0007.XXXIX.328.2018 Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia na terenie miasta Złotoryja maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania oraz odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Złotoryi na sesji w dniu 14 czerwca 2018 r. podjęła m.in. uchwałę Nr 0007.XXXIX.328.2018 Rady Miejskiej w Złotoryi w sprawie ustalenia na terenie miasta Złotoryja maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania oraz odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 czerwca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Nr 0007.XXXIX.328.2018 organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 pkt 3 z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 2b w związku z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w akcie prawa miejscowego odstępstwa od zakazu spożywania alkoholu w trakcie imprez plenerowych organizowanych przez Urząd Miejski w Złotoryi lub jednostki podległe, podczas gdy ustawa w drodze wyjątku dopuszcza spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych.

Wskazaną powyżej uchwałą Rada Miejska w Złotoryi ustaliła maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, określiła zasady sytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Miasta Złotoryja. W podstawie prawnej podjętej uchwały wskazano m.in. art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Realizując powyższą kompetencję Rada Miejska w §3 przedmiotowej uchwały wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Zalewu Złotoryjskiego, terenu ogrodzonego przy Kopalni „Aurelia” oraz Rynku. Przy czym zakaz na terenie Rynku ograniczono do sytuacji, kiedy odbywają się tam imprezy plenerowe organizowane przez Urząd Miejski w Złotoryi lub jednostki podległe.

Zestawiając ze sobą treść uchwały oraz regulację art. 14 ust. 2b ustawy, wskazać należy, że norma kompetencyjna wyrażona w ust. 2b, upoważnia gminę do wprowadzenia bezwarunkowego odstępstwa od zakazu spożywania alkoholu w wyznaczonych przez radę gminy miejscach publicznych. Oznacza to, że odstępstwo od zakazu jest uprawnieniem przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie objętym zakresem zastosowania uchwały, niezależnie od innych okoliczności. Co ważne, odstępstwo to dotyczy wyłącznie spożywania alkoholu.

W tym miejscu przywołać także należy art. 14 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych.

Regulacja ta stanowi ustawowy wyjątek od zakazu sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w miejscach publicznych, stanowiąc, że w przypadku imprez na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych sprzedaż alkoholu, jego podawanie i spożywanie jest dopuszczalne, jednakże tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Powyższe prowadzi do wniosku, że kwestia spożywania alkoholu podczas imprez plenerowych (niezależnie od tego kto jest ich organizatorem) została uregulowana na poziomie ustawowym, a co za tym idzie Rada Miejska nie posiada kompetencji do określania tych elementów w treści uchwały.

Dodatkowo zwracam uwagę, że zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu na imprezach na otwartym powietrzu może się odbywać tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Natomiast Rada Miejska w §3 pkt 3 analizowanej uchwały wprowadzając odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie Rynku podczas imprez plenerowych organizowanych przez Urząd Miejski w Złotorii lub jednostki podległe, tak naprawdę wyłączyła ustawowy obowiązek uzyskania zezwolenia na spożywanie alkoholu w trakcie takich imprez, co stanowi modyfikację regulacji ustawowej.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że o ile w art. 14 ust. 2b ustawy przewidziana została norma kompetencyjna dla rady gminy do podjęcia uchwały, o tyle w ust. 5 brak jest jakiegokolwiek upoważnienia dla tego organu. Przepis ten jest skierowany do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, zaś wydanie jednorazowego zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie alkoholu należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta). Ponadto, art. 14 ust. 5 ustawy dotyczy, oprócz spożywania, także sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Gdyby zatem przyjąć, że norma kompetencyjna z art. 14 ust. 2b ustawy pozwala na wprowadzanie odstępstw od zakazu spożywania alkoholu także podczas organizacji imprez plenerowych, to należałoby uznać, że sprzedaż i podawanie alkoholu wymagałyby w dalszym ciągu zezwolenia, zaś spożywanie – nie.

Podkreślić należy, że uchwała, o której mowa w art. 14 ust. 2b jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Z kolei zezwolenie, o którym mowa w art. 14 ust. 5 jest aktem jednorazowym, skierowanym do konkretnego, oznaczonego w nim podmiotu, dotyczącym ściśle określonego obszaru i wydawanym w przypadku organizacji określonej imprezy. Ponadto, zezwolenie to, w przeciwieństwie do uchwały rady gminy wprowadzającej odstępstwo, dotyczy nie tylko spożywania alkoholu, ale także sprzedaży i podawania.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał, że wprowadzenie przez Radę Miejską w Złotorii odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych podczas imprez plenerowych organizowanych przez Urząd Miejski w Złotorii lub jednostki podległe na terenie Rynku, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak