



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 2 uchwały Nr XLII/380/18 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie Gminy Miejskiej Lubin.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lubinie na sesji w dniu 3 lipca 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także art. 12 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487), podjęła uchwałę Nr XLII/380/18 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie Gminy Miejskiej Lubin, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 lipca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

§ 5. ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487; zwanej dalej: „ustawa”), polegającym na podjęciu regulacji z przekroczeniem zakresu delegacji ustawowej.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 12 ust. 1 ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla:

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3;
- 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Zakres upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 1 ustawy został przez Radę Miejską w Lubinie unormowany w § 1, § 2 i § 3 uchwały.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 12 ust. 3 ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zakres upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 3 ustawy został przez Radę Miejską w Lubinie unormowany w § 4 uchwały.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 14 ust. 6 ustawy upoważnia radę gminy do wprowadzenia, w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Zakres upoważnienia ustawowego z art. 14 ust. 6 ustawy został przez Radę Miejską w Lubinie unormowany w § 6 uchwały.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Lubinie postanowiła, cyt.: „W przypadku powstania nowych obiektów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, 2, 3 usytuowanych w odległości mniejszej niż określone w § 4 ust. 1 od istniejących miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w tych miejscach pozostają w mocy do czasu utraty ich ważności.”.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru wystąpił do Rady Miejskiej w Lubinie o przedłożenie uzasadnienia prawnego do ww. regulacji. Jak wynika z pisma Przewodniczącej Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 20 lipca 2018 r., znak: RM.070.08.2018, cyt.: „W § 5 ust. 2 ww. uchwały wprowadzono regulę <<pierwszeństwa>> - tzn. jeżeli funkcjonuje w przestrzeni punkt alkoholowy, a później powstanie <<obiekt chroniony>> usytuowany bliżej niż wymaga uchwała, określone uchwałą zasady nie będą miały zastosowania, gdyż naruszałby to zasadę budowania zaufania obywateli do czynów władzy publicznej.”.

W ocenie organu nadzoru regulacja postanowienia § 5 ust. 2 uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej przepisu art. 12 ust. 3 ustawy. Mocą postanowienia § 5 ust. 2 uchwały ustanowiono zasadę utrzymania w mocy wydanych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych wobec nowopowstających obiektów, uznanych za chronione w świetle § 4 ust. 1 uchwały, a nie zasadę usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Złożonych wyjaśnień uznać zatem nie można.

Po pierwsze, norma kompetencyjna przepisu art. 12 ust. 3 ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w rozumieniu art. 12 ust. 3 ustawy należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, inne placówki oświatowo - wychowawcze i opiekuńcze, miejsca kultu religijnego itp.. Stanowisko takie zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 lipca 2014 r. (sygn. akt III SA/Gl 385/14). Regulacja § 5 ust. 2 uchwały nie stanowi realizacji delegacji ustawowej z art. 12 ust. 3 ustawy, bowiem nie określa zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem miejsc chronionych, lecz jak wyżej wskazano wprowadza regulę utrzymania w mocy wydanych zezwoleń.

Po drugie, na podstawie normy kompetencyjnej przepisu art. 12 ust. 3 ustawy, która ma charakter normy zamkniętej, organ stanowiący został upoważniony wyłącznie do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Ustawodawca w przepisie art. 12 ust. 3 ustawy, ani w innym przepisie ustawy nie upoważnił rady gminy do stanowienia jakichkolwiek przepisów dotyczących zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, jak również do stanowienia, np. zasad pierwszeństwa. Każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla ustanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 199 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Ponadto instytucja zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, właściwość organu zezwalającego, wniosek o wydanie zezwolenia oraz przesłanki cofnięcia zezwolenia oraz wygaśnięcia zezwolenia zostały uregulowane wprost przez ustawodawcę w art. 18 ustawy. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do stanowienia regulacji dotyczącej zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Instytucja zezwolenia, jako aktu indywidualnego z zakresu administracji publicznej, wyłączona jest spod stanowienia aktów prawa miejscowego, tj. aktu o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Po trzecie, kwestię utrzymywania w mocy wydanych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych również uregulował sam ustawodawca w art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 310) i nie upoważnił organu stanowiącego gminy do stanowienia przepisów przejściowych dla obowiązywania wydanych zezwoleń. Utrzymywanie w mocy obowiązywania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych podlegać może wyłącznie regulacjom w ustawie lub w akcie wykonawczym, o ile ustawodawca do tego upoważni.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, w oparciu o normę kompetencyjną z art. 12 ust. 3 ustawy, organ stanowiący nie został upoważniony do stanowienia przepisów

przejściowych dotyczących utrzymywania w mocy zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Nie został również upoważniony, wbrew twierdzeniu Przewodniczącej Rady Miejskiej w Lubinie, do stanowienia zasad pierwszeństwa funkcjonowania punktu alkoholowego. Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, 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