



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

§ 4.-6 uchwały nr XLVII/369/18 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie gminy Sobótka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sobótce, powołując się na art. 12 ust. 1 i 3 oraz art. 14 ust. 2b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 19 lipca 2018 r. uchwałę w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie gminy Sobótka – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 25 lipca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- **§ 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 3 ustawy oraz art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na wyodrębnieniu spośród miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych tzw. ogródków piwnych i ustaleniu dla nich dodatkowych wymogów funkcjonowania;**
- **§ 5 i § 6 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 2b ustawy, polegającym na wprowadzeniu odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych w sposób niepozwalający na ustalenie okresu jego obowiązywania.**

1. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy, rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Realizacja tej kompetencji sprowadza się do określenia położenia miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów. Dotyczy zatem określenia parametrów pozwalających na dokonanie ustaleń topograficznych. Organ stanowiący gminy ma tym samym obowiązek określenia takich elementów, które pozwolą na wyodrębnienie stref, w których miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych mogą się znajdować oraz takich, w których nie może ich być. Uchwała powinna wskazywać obiekty, które ze względu na swój charakter mają podlegać ochronie. Formą tej ochrony może być jednak tylko wyznaczenie strefy zakazu lokowania w ich (precyzyjnie wyznaczonym) sąsiedztwie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Rada Miejska w Sobótce dokonała stosownej realizacji kompetencji prawodawczej (§ 3 uchwały). Jednocześnie jednak wprowadzono przepis, na mocy którego dopuszcza się możliwość funkcjonowania tzw. „ogródków piwnych” na wolnym powietrzu w ramach posiadanego zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu i piwa, które bezpośrednio przylegają do lokali gastronomicznych, pod warunkiem: 1) posiadania tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, 2) stworzenia elementarnych warunków sanitarnych w postaci dostępu do toalet dla konsumentów, 3) estetycznego ogrodzenia, 4) umieszczenia na widocznym miejscu tabliczki informującej, że tylko w obrębie ogrodzenia można spożywać napoje alkoholowe. Przyjęto, że właściciele placówek gastronomicznych, którzy prowadzą tzw. „ogródek piwny” odpowiadają za utrzymanie czystości i porządku w prowadzonych

ogródkach oraz najbliższym otoczeniu pod rygorem natychmiastowego cofnięcia zezwolenia oraz wskazano, że ogródek piwny zorganizowany przy placówce gastronomicznej może być czynny w godzinach otwarcia tych placówek (§ 4 uchwały).

Powołane przepisy uchwały nie znajdują umocowania w delegacji ustawowej, co samo w sobie stanowi o ich nieważności. Co więcej, powodują one nieuprawnione wyodrębnienie określonych miejsc podawania napojów alkoholowych (nazwanych przez prawodawcę miejscowego „ogródkami piwnymi”), a tym samym różnicują podmioty prowadzące działalność gospodarczą objętą wymogiem uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w zależności od tego, czy sprzedaż napojów alkoholowych odbywa się w warunkach posiadających cechy pozwalające na kwalifikowanie danego miejsca jako ogródka piwnego, czy też nie.

Trzeba także zauważyć, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do kreowania warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, takich jak tytuł prawny do nieruchomości, zapewnienie dostępu do toalet, posiadania estetycznego ogrodzenia, czy umieszczenia tabliczki o określonej treści. Tym bardziej nie można kreować norm sankcjonowanych cofnięciem zezwolenia, w tym także dotyczących utrzymania czystości i porządku w miejscu spożywania napojów alkoholowych i w ich najbliższym otoczeniu. Przesłanki cofnięcia zezwolenia to materia ustawowa (art. 18 ust. 10 ustawy) i prawodawca miejscowy nie posiada kompetencji do ich rozwijania.

Powyższe oznaczają, że całość regulacji zawartych w § 4 uchwały zostało podjętych nie tylko z naruszeniem art. 12 ust. 3 ustawy, ale również art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP, co powoduje konieczność stwierdzenia ich nieważności.

2. Zgodnie z art. 14 ust. 2b ustawy, 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 fakultatywną kompetencję prawodawczą, organ stanowiący gminy może zatem wyznaczyć na terenie gminy takie miejsca publiczne, w których nie będzie obowiązywał zakaz spożywania napojów alkoholowych w jego ustawowym kształcie. Obowiązkiem organu realizującego powyższą kompetencję jest przede wszystkim jednoznaczne wskazanie miejsc, na których odstępstwo znajdzie zastosowanie.

Co do zasady odstępstwo będzie równoznaczne z całkowitym uchyleniem zakazu spożywania napojów alkoholowych w danym miejscu. Skoro jednak ustawa przyznaje prawodawcy miejscowemu kompetencję do „wprowadzenia odstępstwa” (a nie do „uchylenia zakazu”) dotyczącego spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, możliwe jest ograniczenie tego odstępstwa pod względem czasowym, okresowym lub rodzajowym. Odstępstwo nie musi bowiem oznaczać bezwzględnego wyłączenia obowiązywania ustawowego zakazu. W zależności od rodzaju odstępstwa, jakie ma zamiar wprowadzić organ stanowiący gminy możliwe jest zatem wprowadzenie dodatkowych unormowań. Dopuszczalne jest ustalenie, że zakaz nie będzie dotyczył określonego rodzaju napojów alkoholowych (zgodnie z klasyfikacją określoną w art. 18 ust. 3 ustawy), nie będzie obowiązywać w określonych godzinach (np. 15:00-22:00) albo w wyznaczonym okresie roku (np. od 1 kwietnia do 30 września). Za każdym razem przepisy uchwały muszą jednak wyraźnie i jednoznacznie wskazywać gdzie i kiedy napoje alkoholowe spożywać można (i *a contrario* gdzie i kiedy jest to zakazane).

Tymczasem Rada Miejska w Sobótce wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, w wymienionych w uchwale miejscach publicznych na terenie gminy (§ 6 ust. 2 uchwały), „podczas festynów i pikników kulturalno-rozrywkowych” (§ 6 ust. 1 uchwały). Jednocześnie uchwała nie precyzuje w jakie dni takie festyny i pikniki będą się odbywać, wskazując jedynie, że odstępstwo obejmuje czas trwania imprezy (§ 6 ust. 3 uchwały), zaś miejsca sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na podstawie jednorazowych zezwoleń mogą być usytuowane wyłącznie na terenie przewidzianym dla odbycia imprezy (§ 5 uchwały).

Tym samym w uchwale nie dokonano pełnej regulacji pozwalającej na wskazanie kiedy napoje alkoholowe będzie można spożywać w miejscach w uchwale tej wskazanych. Przyjęto tym samym, że w innej niż akt prawa miejscowego formie i w innym niż uchwała organu stanowiącego gminy trybie regulowane będzie to, co na mocy art. 14 ust. 2b ustawy stanowi istotę kompetencji prawodawczej

przyznanej radzie gminy. Taka subdelegacja kompetencji prawodawczej stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały.

Przyjęta regulacja jest również nie do pogodzenia z – wyrażonym w art. 16 ust. 1 ustawy – zakazem wnoszenia napojów alkoholowych na teren stadionów i innych obiektów, w których odbywają się imprezy sportowe i rozrywkowe. Zakaz ten implikuje bowiem konieczność odnoszenia wprowadzonego przez Radę Miejską w Sobótce odstępstwa do regulacji umożliwiających kupno napojów alkoholowych na terenie, na którym odbywają się ww. imprezy.

Tym samym odstępstwo wprowadzone przez Radę Miejską w Sobótce musiałoby być realizowane z uwzględnieniem dodatkowych wymogów wynikających z ustawy, a więc całość regulacji uchwały stałaby się bezprzedmiotowa. Ustawa w sposób autonomiczny umożliwia bowiem sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych na terenie imprezy. Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy – 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. Wobec tego przyjęcie, że w podczas festynów i pikników kulturalno-rozrywkowych we wskazanych w uchwale miejscach, dopuszczalne jest spożywanie (każdego rodzaju) napojów alkoholowych w ramach odstępstwa od ustawowego zakazu spożywania napojów alkoholowych wprowadzonego przez radę gminy, stanowi jedynie powielenie regulacji ustawowej, która spożywanie napojów alkoholowych w takich okolicznościach (przy spełnieniu szczególnych wymogów, a więc uzyskaniu zezwolenia) dopuszcza.

Podkreślić należy, że odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych wprowadzane na podstawie art. 14 ust. 2b ustawy jest adresowane do wszystkich osób przebywających na terenie objętym zakresem zastosowania uchwały, niezależnie od innych, niewyrażonych w tej uchwale okoliczności. Zasady spożywanie napojów obowiązujące na imprezach na otwartym powietrzu oraz na stadionach i innych obiektach sportowych są zaś konsekwencją regulacji dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych na terenie imprezy (jako, że z zewnątrz napoje alkoholowe wniesione być nie mogą). Konieczne jest zatem respektowanie regulacji art. 14 ust. 5 (odnoszącej się do napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, co jest konsekwencją treści art. 9⁶ ustawy) oraz art. 18 i art. 18¹ ustawy (pozwalających na sprzedaż napojów zawierających poniżej 4,5% alkoholu oraz piwa).

Wprowadzając, z powołaniem się na art. 14 ust. 2b ustawy, regulacje dotyczące spożywania napojów alkoholowych podczas imprez, w tym takich które odbywają się na otwartym powietrzu oraz na obiektach sportowych, Rada Miejska w Sobótce odnosiła się zatem do kwestii już – bezpośrednio lub pośrednio – uregulowanych w ustawie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Kamil Krzysztof Zieliński