



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

§ 1. ust. 4 i § 2 uchwały Nr LVII/721/18 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży na terenie Gminy Wałbrzych.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha na sesji w dniu 21 czerwca 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487), podjęła uchwałę Nr LVII/721/18 w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży na terenie Gminy Wałbrzych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 czerwca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 1 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem 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; zwanej dalej: „ustawa”), polegającym na podjęciu regulacji bez podstawy prawnej i wkroczeniu w kompetencje organu wykonawczego wynikające z art. 18 ust. 1 ustawy;
- 2) § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy, polegającym na podjęciu regulacji bez podstawy prawnej.

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 Wałbrzycha unormowany w § 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 Wałbrzycha unormowany w § 1 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały.

W § 1 ust. 4 uchwały Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła o zakazie w określonych miejscach sprzedaży napojów alkoholowych, cyt.: „Nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu oraz poza miejscem sprzedaży w przypadkach:

- a) targowisk (z wyjątkiem hal targowych, na których wydaje się zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% oraz na piwo),
- b) punktów sprzedaży, w których sprzedaż odbywa się z okienka,
- c) punktów sprzedaży, w których powierzchnia handlowa udostępniona dla klientów jest mniejsza niż 20m², (z wyjątkiem napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% oraz na piwo).”.

Przytoczona regulacja nie stanowi realizacji przytoczonych w podstawie prawnej uchwały norm kompetencyjnych wynikających z art. 12 ust. 1 i z art. 12 ust. 3 ustawy. Regulacja § 1 ust. 4 uchwały nie stanowi także wypełnienia normy kompetencyjnej z art. 14 ust. 6 ustawy. Tym samym postanowienie § 1 ust. 4 uchwały zostało podjęte bez podstawy prawnej.

W związku z powyższym - w toku postępowania nadzorczego – w piśmie z dnia 26 czerwca 2018 r. organ nadzoru wskazał Radzie Miejskiej Wałbrzycha, iż nie została upoważniona do stanowienia o zakazie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha w piśmie z dnia 3 lipca 2018 r., znak: BRM.007.9.2018 poinformowała, cyt.: „Jak wskazano w piśmie Wojewody, Rada Miejska nie jest upoważniona do stanowienia o zakazie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i taki zakaz nie został wprowadzony przedmiotową uchwałą. Użyte w uchwale sformułowanie „nie wydaje się zezwoleń...” zgodnie z wolą uchwalodawcy, miało oznaczać ustanowienie stałego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych nie zaś zakazu wydawania zezwoleń na sprzedaż. Użyte sformułowanie zostało zaczerpnięte z dotychczas obowiązującej uchwały. Wykładnia zapisu § 1 ust. 4 pozwala stwierdzić, że skoro nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia we wskazanych miejscach, to w miejscach tych obowiązuje zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Określenie w/w miejsc jako objętych tym zakazem miało na celu zapewnienie właściwych standardów sprzedaży napojów alkoholowych, przeciwdziałanie ich nadmiernej reklamie poprzez bezpośrednią ekspozycję (targowisko: otwarta, widoczna przestrzeń) i dbałość o bezpieczeństwo klientów (sprzedaż z okienka) a tym samym zapobieganie powstawaniu punktów sprzedaży nie zapewniających przedmiotowych standardów.”.

Przytoczonych wyjaśnień uznać nie można. Po pierwsze lokalny prawodawca, zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniać ją powinien przez jasną i precyzyjną legislację. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn.. akt III SA/WR 568/11) wskazał, cyt.: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”

Skoro zatem Rada Miejska Wałbrzycha zamierzała ustanowić stały zakaz sprzedaży napojów alkoholowych to powinna była to uczynić wprost w ramach swoich kompetencji, wynikających z art. 14 ust. 6 ustawy, przynależących organowi stanowiącemu gminy. Ustanowienie w uchwale zakazu wydawania zezwoleń nie przynależy do sfery stanowienia prawa, lecz do sfery wykonywania prawa. Zakazu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – jak twierdzi Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha – nie można utożsamiać z wprowadzeniem zakazu (stałego, czasowego) sprzedaży, podawania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Skoro ustawodawca odrębnie upoważnił organ stanowiący do regulowania ogólnych zasad sytuowania

miejsce sprzedaży, podawania napojów alkoholowych, w tym wprowadzania czasowego lub stałego zakazu, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych, w innych – niż ustawowo określone – miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy z uwagi na ich charakter od zakresu upoważnienia przyznanego organowi zezwalającemu, tj. wójtowi, burmistrzowi prezydentowi miasta, do udzielania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży w świetle ustawowych warunków prowadzenia takiej sprzedaży, to organy te zobligowane są do przestrzegania zakresu przyznaných kompetencji. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenia na sprzedaż napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, właściwym ze względu na lokalizację punktu sprzedaży w świetle warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych określonych przez ustawodawcę w art. 18 ust. 7 ustawy. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydaje organ zezwalający (wójt, burmistrz, prezydenta miasta) po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy wydanych na podstawie art. 12 ust. 1-3 (art. 18 ust. 3a ustawy). Organ stanowiący nie został upoważniony do stanowienia przepisów dotyczących zezwoleń na sprzedaż 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. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy – w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter – rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Tym samym rada gminy uzyskała uprawnienie do wprowadzenia zakazów wobec miejsc, obiektów i obszarów gminy, ale skonkretyzowanych i tylko i wyłącznie ze względu na ich charakter. Uchwalodawca lokalny, w przeciwieństwie do ustawodawcy krajowego, nie może wprowadzać powszechnych i generalnych zakazów. Każdorazowe ograniczenie wprowadzane na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy musi realizować nie tylko wytyczne i wymagania stawiane aktom prawa miejscowego co do określoności norm w nich zawartych, ale także posiadać uzasadnienie co do charakteru miejsca, obiektu lub obszaru gminy w stosunku, do którego takie ograniczenia są wprowadzane.

Rada Miejska Wałbrzycha wybiórczo, w świetle art. 14 ust. 6 ustawy, uregulowała kwestie sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, nie regulując kwestii podawania i wnoszenia napojów alkoholowych.

W świetle powyższego nie można uznać, że postanowienie § 1 ust. 4 uchwały stanowi realizację delegacji ustawowej z art. 14 ust. 6 ustawy, a tym samym zostało podjęte bez podstawy prawnej.

2

W § 2 uchwały Rada Miejska Wałbrzycha zezwoliła na podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w tzw. letnich ogrodach bezpośrednio przyległych do lokali gastronomicznych jednak w odległości nie większej niż 25m od lokalu gastronomicznego. Tym samym Rada Miejska Wałbrzycha, zezwalając na podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w ogródkach letnich, ustanowiła odrębne, od punktu sprzedaży napojów alkoholowych, na który zostało wydane zezwolenie, usytuowanie i warunki miejsca spożywania i podawania napojów alkoholowych.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 2 uchwały zostało podjęte bez podstawy prawnej. Przepis art. 12 ust. 3 ustawy upoważnia do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Letni ogródek jest miejscem podawania i spożywania napojów alkoholowych w ramach już udzielonego przedsiębiorcy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wynikającego z maksymalnej liczby zezwoleń określonych uchwałą. Lokalizacja letniego ogródka musi podlegać tym samym regułom usytuowania co punkt sprzedaży napojów alkoholowych, który uzyskał zezwolenie. Brak jest bowiem podstaw prawnych do regulowania odrębnych zasad sytuowania ogródka. Brak jest również podstawy prawnej do określania warunków sprzedaży, jakie muszą spełniać punkty sprzedaży napojów alkoholowych (np. lokalizacji ogródka, posiadania ogrodzenia, sposobu wykonywania działalności przez przedsiębiorcę, wskazywania miejsc gdzie sprzedaż jest na terenie gminy dozwolona). Wskazać należy, że rada gminy mogła określać warunki sprzedaży na podstawie nieobowiązującego brzmienia art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1996 r. zmienionego przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.02.167.1372).

Przewodnicząca Rady Miejskiej Wałbrzycha w piśmie z dnia 3 lipca 2018 r., znak: BRM.007.9.2018 wskazała, cyt.: „z uwagi na brak podstaw prawnych do regulowania przez Radę kwestii odrębnych zasad sytuowania ogródków piwnych i kwestii określania warunków prowadzonej w nich sprzedaży napojów alkoholowych wnoszę o stwierdzenie nieważności zapisów § 2 w brzmieniu: „Zezwala się na podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w tzw. letnich ogrodach bezpośrednio przyległych do lokali gastronomicznych jednak w odległości nie większej niż 25 m od lokalu gastronomicznego.”.

W świetle powyższego organ nadzoru stwierdził, że § 2 uchwały zostały podjęte bez podstawy prawnej.

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