



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. oraz §5 uchwały Nr XLVI/258/18 Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Pielgrzymka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pielgrzymka na sesji w dniu 30 sierpnia 2018 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XLVI/258/18 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Pielgrzymka.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 września 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XLVI/258/18 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

§ 4. uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 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 odstępstw od zakazu spożywania alkoholu, które nie znajdują podstawy w przepisach powszechnie obowiązujących;

§ 5. uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 3 w związku z art. 18¹ ustawy, polegającym na podjęciu regulacji z przekroczeniem zakresu delegacji ustawowej oraz wkroczeniu w kompetencje organu wykonawczego.

Wskazaną powyżej uchwałą Rada Gminy Pielgrzymka ustaliła maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, określiła zasady sytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadziła odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

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 wskazaną 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.

Rada Gminy Pielgrzymka w §4 przedmiotowej uchwały wprowadziła odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w następujących przypadkach: 1) w wydzielonych ogródkach gastronomicznych, bezpośrednio przylegających do lokali gastronomicznych posiadających zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, 2) w parkach, na placach gminnych

w trakcie trwania imprez plenerowych kulturalnych i rozrywkowych organizowanych przez gminę i jej jednostki podległe lub podlegających zgłoszeniu do Urzędu Gminy Pielgrzymka w obrębie terenów do tego wyznaczonych, 3) w budynkach użyteczności publicznej na imprezach zamkniętych.

Powołane przepisy uchwały nie znajdują umocowania w delegacji ustawowej, co samo w sobie stanowi o ich nieważności.

Jeśli chodzi o regulację §4 pkt 1 uchwały, to powoduje one nieuprawnione wyodrębnienie określonych miejsc spożywania napojów alkoholowych (nazwanych przez prawodawcę miejscowego „ogródkami gastronomicznymi”), do których w ocenie organu nadzoru stosuje się przepisy ogólne dotyczące funkcjonowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Ogródek gastronomiczny jest miejscem podawania i spożywania napojów alkoholowych w ramach już udzielonego przedsiębiorcy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wynikającego z maksymalnej liczby zezwoleń określonych uchwałą. Wprowadzenie odstępstwa dla ogródków gastronomicznych w zakresie dotyczącym spożywania alkoholu stanowiłoby bezpodstawne różnicowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Natomiast §4 pkt 2 analizowanej uchwały nie realizuje, podnoszonego już wyżej, postulatu jednoznacznego wskazania miejsc, na których odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych będą obowiązywały. Rada Gminy wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w parkach, na placach gminnych w trakcie trwania imprez plenerowych kulturalnych i rozrywkowych organizowanych przez gminę i jej jednostki podległe lub podlegających zgłoszeniu do Urzędu Gminy Pielgrzymka w obrębie terenów do tego wyznaczonych, nie precyzując, w jakie dni imprezy te będą się odbywać, wskazując jedynie, że odstępstwo obejmuje czas trwania imprezy. Jednocześnie nie określono precyzyjnie, w jakich miejscach odstępstwo będzie obowiązywało, ograniczając się jedynie do sformułowania, że „w obrębie terenów do tego wyznaczonych”.

Tym samym w uchwale nie dokonano pełnej regulacji, pozwalającej na wskazanie, kiedy napoje alkoholowe będzie można spożywać i w jakich konkretnie miejscach, a co za tym idzie przyjęto, 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.

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 napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, ich 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 Gminy nie posiada kompetencji do określania tych elementów w treści uchwały.

Co do kwestii określonej w §4 pkt 3 przedmiotowej uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę, że na podstawie art. 14 ust. 2b ustawy rada gminy posiada kompetencję do wprowadzenia odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych wyłącznie w miejscach publicznych. Natomiast miejsce publiczne charakteryzuje się tym, że jest dostępne dla nieograniczonego kręgu osób. Zgodnie z orzecznictwem sądowym, działanie „w miejscu publicznym” musi być podjęte w przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi, chociażby w chwili zachowania sprawy nikt poza nim samym tam się nie znajdował (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13).

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, że budynek użyteczności publicznej, w którym odbywa się impreza zamknięta nie spełnia wymogu miejsca publicznego.

Również §5 analizowanej uchwały podjęty został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dodatkowo regulacje §5 stanowią modyfikację przepisów ustawowych w tym zakresie.

Zgodnie z §5 uchwały nr XLVI/258/18: „1. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych określonych niniejszą uchwałą obejmują wszystkie punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, za wyjątkiem przypadków wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż napojów alkoholowych. 2. Sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych na podstawie jednorazowych zezwoleń może odbywać się wyłącznie w wyznaczonych miejscach na terenie przewidzianym na odbycie imprezy, z wyłączeniem imprez organizowanych dla dzieci i młodzieży”.

Natomiast rada gminy na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi posiada kompetencję wyłącznie do określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przekroczeniem kompetencji ustawowej jest zatem stanowienie, w jakich sytuacjach zasady usytuowania znajdują zastosowanie.

Ponadto ustawodawca ani w przepisie art. 12 ust. 3 ustawy, ani w żadnym innym przepisie ustawy, nie upoważnił rady gminy do stanowienia jakichkolwiek przepisów dotyczących jednorazowych zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, jak również do wskazywania kategorii imprez, podczas których nie będą one miały zastosowania. Instytucja zezwolenia, jako aktu indywidualnego z zakresu administracji publicznej, wyłączona jest spod stanowienia aktu prawa miejscowego, tj. aktu o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Kwestia zezwoleń jednorazowych oraz spożywania alkoholu podczas imprez plenerowych unormowana została na poziomie ustawowym (por. art. 18¹ oraz art. 14 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi), a co za tym idzie rada gminy nie jest uprawniona do ujmowania wskazanych zagadnień w ramach podejmowanych uchwał.

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