

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.146.2018.ASzC

z dnia 26 września 2018 r.

Rada Miejska w Sulęciniu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 9 uchwały Nr LVI/333/18 Rady Miejskiej w Sulęciniu z dnia 20 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Sulęcín.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Sulęciniu podjęła uchwałę nr LVI/333/18 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Sulęcín (dalej uchwała).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 sierpnia 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 9 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 12 ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U.2016.487 ze zm.).

Podstawę prawną do podjęcia przez Radę Miejską w Sulęciniu kwestionowanej uchwały stanowi art. 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej ustawa), pomimo tego, że ust. 3 w podstawie prawnej wskazany nie został, co ocenić należy wyłącznie jako nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zasady te zostały określone przez Radę Miejską w Sulęciniu w § 8 uchwały.

Z kolei w kwestionowanym przez organ nadzoru § 9 uchwały Rada Miejska w Sulęciniu postanowiła, że: „Dopuszcza się usytuowanie punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa, od 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz powyżej 18% alkoholu: 1. w przypadku gdy odległość punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest mniejsza niż 100m jeżeli właściciel, zarządca nieruchomości lub użytkownik obiektu chronionego nie wniesie uzasadnionego sprzeciwu co do zamierzonego usytuowania miejsca sprzedaży we wskazanym obiekcie lub na wskazanym terenie w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia go o tym zamiarze, a w ocenie Burmistrza niezachowanie ustalonej odległości nie wpłynie ujemnie na funkcjonowanie obiektu chronionego, 2. ograniczeń zawartych w ust. 1 nie stosuje się przy wydaniu zezwoleń jednorazowych.”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo z dwóch powodów. Po pierwsze, przepis kompetencyjny upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ale już nie wyjątków od tych zasad. W konsekwencji, ustalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu Rada Miejska w Sulęciniu nie może uzależniać lokalizacji takiego miejsca od wniesienia przez właściciela, zarządcy nieruchomości lub użytkownika obiektu chronionego uzasadnionego sprzeciwu, ponieważ tego typu ograniczenia nie przewiduje przepis art. 12 ust. 3 ustawy. Jednocześnie wprowadzenie wyjątku od zasad uregulowanych w § 8 uchwały wprowadza fikcję w określeniu stref wokół obiektów objętych ochroną i wprowadza możliwość nierównego traktowania podmiotów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 466/11, LEX nr 1154855). Stąd zdaniem organu nadzoru § 9 uchwały został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Po drugie, wykładnia § 9 ust. 2 uchwały prowadzi zdaniem organu nadzoru do wniosku, że do zezwoleń jednorazowych nie tylko nie znajdują zastosowania ograniczenia, o których mowa w ust. 1 (przy czym przepis jest tak zredagowany, że nie jest do końca jasne, co należy rozumieć pod pojęciem ograniczeń, a jednocześnie uzasadnienie do projektu uchwały tych wątpliwości nie wyjaśnia), ale również zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, uregulowane w § 8 uchwały. Jeżeli bowiem przyjąć, że na gruncie badanej uchwały istnieje możliwość udzielenia zezwolenia jednorazowego w sytuacji, gdy odległość punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest mniejsza niż 100 metrów, to faktycznie następuje to z naruszeniem zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, określonych przez Radę Miejską w Sulęcinie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że nieuprawniona jest taka wykładnia przepisu art. 12 ust. 3 ustawy, która prowadziłaby do wniosku, że zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych odnoszą się wyłącznie do zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, uregulowanych w art. 18 ustawy, nie znajdują natomiast zastosowania do zezwoleń jednorazowych, o których mowa w art. 18¹ ustawy. Organ nadzoru w pełni podziela w tym zakresie pogląd prezentowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/11, LEX nr 1096199.

Należy podkreślić, że przepisy przywołane w podstawie prawnej uchwały z jednej strony wskazują jakie zagadnienia powierzono radzie gminy do uregulowania, z drugiej zaś określają granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie. Ustawodawca w kwestionowanym przez organ nadzoru zakresie wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji stanowiąc, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Oznacza to, że uchwała - będąca aktem prawa miejscowego - nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść art. 12 ust. 3 ustawy. Jednocześnie zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy. Jeżeli podmiot realizujący ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające w sposób jednoznaczny do realizacji tego celu, to uprawniona jest teza, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Wobec powyższego, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Sulęcinie podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 12 ust. 3 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w zakwestionowanym zakresie.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt