

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.149.2018.AZie

z dnia 4 października 2018 r.

Rada Gminy Santok

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm. – dalej „u.s.g.”) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/384/18 Rady Gminy Santok z dnia 6 września 2018r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Santok miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w części: § 1 ust. 4 i 5, § 2 i § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 września 2018 r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Santok miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 września 2018r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 1 ust. 4 i 5, § 2 i § 3 istotnie narusza prawo, tj. art. 12 ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2016.487 j.t. ze zm. - dalej „ustawa”).

Podstawą prawną badanej uchwały jest art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowiący, że rada gminy ustala w drodze uchwały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. 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.

Zasady powyższe zostały określone przez Radę Gminy Santok w § 1 ust. 1-3 uchwały. Natomiast w § 1 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Dopuszcza się sprzedaż napojów alkoholowych w punktach sprzedaży zlokalizowanych w odległości mniejszej niż 50m mierzonej najkrótszą dostępną publicznie drogą dojścia od wejścia do tych punktów sprzedaży do wejścia do obiektów wymienionych w ust. 1 po uzyskaniu pozytywnej opinii właścicieli lub zarządców tych obiektów, z zastrzeżeniem § 2”.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy określiła obok zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, również wyjątki od tych zasad, do czego nie miała podstaw prawnych. Ustalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy nie może uzależniać lokalizacji takiego miejsca od zgody określonego podmiotu czy grupy podmiotów, ponieważ tego typu ograniczenia nie przewiduje przepis art. 12 ust. 3 ustawy. Jednocześnie wprowadzenie wyjątku od zasad uregulowanych § 1 ust. 1-3 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). Dlatego też uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 uchwały.

Zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy upoważnienie do ustalenia „zasad usytuowania miejsc” podlegać musi ścisłej wykładni językowej. Tak więc, usytuowanie to położenie, lokalizacja, umiejscowienie (Słownik synonimów, PWN, Warszawa 2007); umiejscowienie czegoś, to miejsce, jakie to coś zajmuje względem czegoś (Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 2007). Tymczasem Rada Gminy w kwestionowanej uchwale zawarła uregulowania dotyczące wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych podczas imprez plenerowych (§ 1 ust. 5), funkcjonowania "ogródków gastronomicznych" w zakresie wymogów i warunków ich położenia i budowy (§ 2 i § 3).

Powyższe nie znajduje umocowania w przepisach ustawy kompetencyjnej, a ponadto jest sprzeczne z art. 18 ust. 7 ustawy, który reguluje samoistnie warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Należy zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Go 549/10 (LEX Nr 737767), w którym Sąd stwierdził: "Rada gminy w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie może ustalać zasad tworzenia ogródków piwnych, określać warunków i wymogów ich prowadzenia, wykraczających poza ich usytuowanie, czyli położenie, umiejscowienie względem innych chronionych miejsc, obiektów czy punktów". W konsekwencji należy stwierdzić, iż rada gminy w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 3 powołanej ustawy nie może ustalać zasad tworzenia "ogródków gastronomicznych", określać warunków i wymogów ich prowadzenia, wykraczających poza ich usytuowanie, czyli położenie, umiejscowienie względem innych chronionych miejsc, obiektów, czy punktów. Również uregulowanie w uchwale rady gminy w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przepisów o warunkach wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 1 ust. 5) i nadanie tym przepisom charakteru bezpośredniej regulacji rady gminy wykracza poza zakres delegacji do stanowienia przepisu gminnego wykonawczego, przewidzianej w art. 12 ust. 3 ustawy. Ponadto regulacje w tym zakresie ustawodawca zawarł w art. 18¹ustawy.

Zakwestionowane zapisy uchwały w ocenie organu nadzoru stanowią przekroczenie ustawowej delegacji do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, wobec czego zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w tym 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