

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.219.2012.MGrz

z dnia 2 lipca 2012 r.

Rada Gminy Pszczew

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXI.118.2012 Rady Gminy Pszczew z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 czerwca 2012 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwałę w sprawie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 20 czerwca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.), art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Gminy Pszczew w § 1 uchwały wprowadziła zapis zakazujący sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży w ośrodkach wypoczynkowych zlokalizowanych na terenie Gminy Pszczew, nad jeziorami Szarcz i Chłop w obszarze Pszczewskiego Parku Krajobrazowego, w odległości mniejszej niż 400 m od granicy działki jeziornej. W uchwale wskazano również cel jej podjęcia, tj. stworzenie rodzicom lub opiekunom lepszych warunków do przygotowania dzieci i młodzieży do życia w trzeźwości, do wychowania ich w otoczeniu wolnym od negatywnych zachowań często wynikających ze spożywania napojów alkoholowych zwłaszcza w miejscu wypoczynku i zabawy, a także zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom i młodzieży.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W niniejszej sprawie przepis upoważniający radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego jest zawarty w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W myśl wskazanego przepisu w innych niewymienionych (w ustawie) 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. Rada gminy stanowiąc akt prawa miejscowego jest związana tym przepisem ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, pozostałymi przepisami tej ustawy oraz innymi powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi, mającymi zastosowanie w przedmiocie regulacji. Akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, wydane przez inne podmioty.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 14 ust. 6 w.w. ustawy. Wskazany przepis pozwala na wprowadzenie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania oraz wnoszenia alkoholu tylko w niektórych miejscach, obiektach lub obszarach gminy ze względu na ich charakter. W ocenie organu nadzoru chodzi o miejsca, obiekty i obszary zasługujące na ochronę, gdzie obecność alkoholu jest niepożądana ze względu na ich charakter.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, przyjmuje się, że dodatkowe zakazy wprowadzone na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają służyć wyłącznie jako ochrona konkretnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się przez gminę od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego, jako cel w.w. ustawy nie został wskazany w art. 1 ust. 1 obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, ładu czy porządku publicznego. Na cele takie

nie może zatem powoływać się gmina, wprowadzając zakazy sprzedaży alkoholu w trybie art. 14 ust. 6 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11, stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte zostało w wyroku z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. akt II SA 1709/99.) Zgodnie ze wskazanym wyrokiem NSA przepis art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozwala na wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na charakter miejsca lub obiektu, a nie na przykład powtarzające się tam zakłócanie porządku i spokoju".

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać należy, iż rada gminy może wprowadzić zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (stały lub czasowy) jedynie w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, jeżeli jest to uzasadnione ich charakterem, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży. Jednakże cel podjęcia uchwały zawarty w jej podstawie prawnej jaki i uzasadnienie do niniejszej uchwały odnosi się głównie do kwestii bezpieczeństwa, a to oznacza, że Gmina bezzasadnie powołuje się na takie cele ograniczeń wprowadzonych zapisem § 1 uchwały.

Drugą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest fakt, iż Rada Gminy wykluczyła na wskazanym terenie sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, pozostawiając możliwość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. W ocenie organu nadzoru ustawodawca w art. 14 ust.6 ustawy dopuszcza wprowadzenie "zakazu sprzedaży", ale w powiązaniu tej normy z art. 1 ust.1 ustawy , nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o zakaz sprzedaży alkoholu bez względu na to, czy jest on spożywany w miejscu, czy poza miejscem sprzedaży.

Powyższe zróżnicowanie powoduje naruszenie art. 20, 22 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Z art. 32 ust. 1, art. 20 i art. 22 Konstytucji wynika, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów prawa, także prowadzących działalność gospodarczą, powinno mieć miejsce tylko w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach określonych przepisami rangi ustawowej. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II GSK 477/2007 oraz przywołany już wyrok NSA).

Przepis art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podkreśla zawartą w art. 20 Konstytucji zasadę wolności gospodarczej stanowiąc, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W art. 22 konstytucji dopuszcza się natomiast ograniczenie wolności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy i tylko z uwagi na ważny interes publiczny. Tym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, ograniczającym wolność gospodarczą jest także wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi społeczeństwa. Jak wyżej wskazano Rada Gminy ma prawo wprowadzić zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (stały lub czasowy), ale jedynie w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, jeżeli jest to uzasadnione ich charakterem, natomiast nie może zapisem uchwały wprowadzić zróżnicowanie podmiotów prowadzących sprzedaż towaru tego samego rodzaju polegające na uniemożliwieniu ich sprzedaży w określonych placówkach, np. sklepach.

Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11, w którym Sąd stwierdził, iż zróżnicowanie podmiotów prowadzących sprzedaż towaru tego samego rodzaju, tj. napojów alkoholowych, polegające na uniemożliwieniu ich sprzedaży w placówkach handlu detalicznego (sklepach) w godz. od 21.00 do 6.00 stanowi istotne naruszenie przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych statuujących zasadę równości gospodarczej oraz równości podmiotów gospodarczych.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Gminy Pszczew uchwała wprowadzająca zakaz sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży w ośrodkach wypoczynkowych zlokalizowanych na terenie Gminy Pszczew, nad jeziorami Szarcz i Chłop w obszarze Pszczewskiego Parku Krajobrazowego, w odległości mniejszej niż 400m od granicy działki jeziornej naruszyła ww. przepisy, tj. art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek