



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI 02 CZE. 2011
NR NK-N.4131.418.2011.MW2

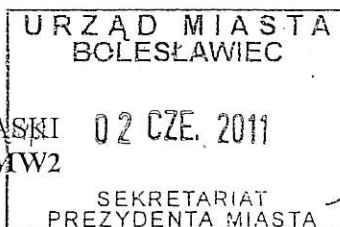
Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

5990.2011.DGK

Wpłynęło dn. 02-06-2011
Przyjęto przez:
Elżbieta Chojnacka



00V004TJN



Wrocław, dnia 27 maja 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr VIII/50/11 w sprawie zmiany uchwały nr XLI/327/01 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu zmienionej uchwałami nr VIII/95/03 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 maja 2003 r. nr XXXII/326/05 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 marca 2005 r., nr XXXIII/339/05 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 20 kwietnia 2005 r., uchwałą nr XLV/440/06 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 1 marca 2006 r., nr XII/93/07 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 sierpnia 2007 r., nr XXI/193/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 26 marca 2008 r. oraz uchwałą nr XL/328/09 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 maja 2009 r.

Uzasadnienie

Dnia 27 kwietnia 2011 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr VIII/50/11 w sprawie zmiany uchwały nr XLI/327/01 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 sierpnia 2001 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu zmienionej uchwałami nr VIII/95/03 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 maja 2003 r. nr XXXII/326/05 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 marca 2005 r., nr XXXIII/339/05 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 20 kwietnia 2005 r., uchwałą nr XLV/440/06 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 1 marca 2006 r., nr XII/93/07 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 sierpnia 2007 r., nr XXI/193/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 26 marca 2008 r. oraz uchwałą nr XL/328/09 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 maja 2009 r., zwaną dalej uchwałą.

Uchwała została przesłana pismem Sekretarza Miasta Bolesławiec z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr OR-II.0711.8.4.2011 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 maja 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 5, art. 18 ust. 1 w związku z ust. 3a i art. 18¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 70 poz. 473 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Bolesławiec dokonała zmiany uchwały z dnia 20 sierpnia 2001 r. nr XLI/327/01, regulującej kwestie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza

miejszem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz wyznaczenia miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu w ten sposób, że do § 3 ust. 1 tej uchwały dodano lit. n i lit. o, wskazujące miejsca, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu na podstawie jednorazowego zezwolenia. W załącznikach graficznych do uchwały oznaczono na mapach granice nieruchomości wskazanych w części tekstowej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 ust. 2 i art. 14 ust. 5 ustawy. Z art. 12 ust. 2 ustawy wynika kompetencja do ustalenia przez radę gminy w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Zdaniem organu nadzoru z przywołanych wyżej norm nie można wywieść uprawnienia Rady Miasta do wyznaczania w drodze uchwały miejsc, w których może być sprzedawany, podawany i spożywany alkohol podczas imprez na otwartym powietrzu.

Uprawnienie takie nie wynika z pewnością z art. 12 ust. 2 ustawy, bowiem przepis ten dopuszcza jedynie, aby Rada Miasta określiła w drodze uchwały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a więc ogólne i uniwersalne normy, których celem, jak wynika z art. 12 ust. 4 ustawy, jest ograniczanie dostępności alkoholu. Realizacja przyznanej Radzie Miasta kompetencji powinna zatem następować poprzez uchwalenie wytycznych co do lokalizacji punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jakimi kierować będzie się organ wydający zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności. W ocenie organu nadzoru zasady te znajdują zastosowanie także wobec wniosku o wydanie jednorazowego zezwolenia w związku z organizacją imprezy na otwartym powietrzu, ustawodawca nie wprowadza bowiem w tym względzie żadnych ograniczeń ani odmiennych regulacji.

Na temat zakresu upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 2 ustawy niejednokrotnie wypowiadało się orzecznictwo. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/GI 130/2010 podkreśla się, że wskazany przepis nie daje kompetencji radzie do doprecyzowania lub zmiany wyrażonych w ustawie warunków uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak również kompetencji wprowadzania dalszych, niewymienionych w art. 14 ustawy zakazów dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie, miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., II SA/OI 26/2009 wskazuje się, że pod pojęciem -zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, inne placówki oświatowo -wychowawcze i opiekuńcze, miejsca kultu religijnego itp. Nie mieści się natomiast w ramach upoważnienia zawartego w cytowanym unormowaniu uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać takie miejsce sprzedaży i podawania napojów. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2008 r., VIII SA/Wa 131/2008, słusznie zauważa się, że prawotwórcza działalność organów nie może polegać na konstruowaniu przepisu bez wskazania podstawy prawnej do jego wydania, gdyż takie postępowanie przerzucałoby na adresatów norm a także na organy nadzoru oraz sądy każdorazowe ustalanie istnienia lub nieistnienia właściwej podstawy prawnej do tworzenia przepisów. Nie można bowiem domniemywać generalnej kompetencji organów władzy publicznej do działalności prawotwórczej, skoro organy te obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Rada gminy podejmująca uchwałę na

podstawie unormowań zawartych art. 12 ust. 2 i 3 - które upoważniają ten organ do ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych - nie może, bez wyraźnego wskazania odpowiednich przepisów kompetencyjnych, wykraczać poza zakres przedmiotowy art. 12 ust. 2.

Z kolei przywołanie w podstawie prawnej uchwały art. 14 ust. 5 ustawy nie znajduje uzasadnienia, bowiem przepis ten nie przyznaje Radzie Miasta żadnej kompetencji. Przepis ten jest adresowany do osób, które będą sprzedawały, podawały lub spożywały wskazane w nim napoje alkoholowe w czasie imprezy organizowanej na otwartym powietrzu. Wynika z niego nakaz uzyskania zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu na imprezach na otwartym powietrzu oraz konieczność wyznaczenia miejsca, w którym tego typu działalność może być prowadzona. Nie oznacza to jednak, że wyznaczeniem takiego miejsca ma zajmować się Rada Miasta. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Rada Miasta może zatem skorzystać z domniemania swej właściwości, ale jedynie wówczas, gdy ustawa nie rozstrzyga, do kogo należy realizacja przyznanego gminie zadania. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 14 ust. 5 nie wskazuje wprost, który z organów gminy powinien wyznaczyć miejsce, którego dotyczy zezwolenie na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu na imprezach na otwartym powietrzu, jednak w ocenie organu nadzoru całokształt regulacji ustawowej wskazuje na właściwość wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca warunkuje możliwość sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu w trakcie imprez na otwartym powietrzu od uzyskania zezwolenia, a nie sposób wydać decyzję w tej sprawie bez precyzyjnego wskazania, jakiego rodzaju działalności i w jakim miejscu prowadzonej ona dotyczy. Zgodnie z art. 18 ust. 3a ustawy zezwolenia, o których mowa w ust. 3, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy. W art. 18 ust. 1 ustawy stwierdza się natomiast, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Przepis art. 18 znajduje zastosowanie w odniesieniu do jednorazowych zezwoleń, z ograniczeniem wynikającym z art. 18¹ ust. 1 ustawy. To zatem na tym etapie następuje weryfikacja zgodności lokalizacji punktu z zasadami obowiązującymi na terenie danej gminy. Jednocześnie ustawodawca wiąże wydanie zezwolenia z koniecznością przestrzegania uchwał podjętych na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy, nie wskazując przy tym art. 14 ust. 5 ustawy, co byłoby konieczne w przypadku, gdyby to do rady gminy należało uprawnienie do wyznaczania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na imprezach na otwartym powietrzu.

Dodatkowo warto zauważyć, że Rada Miasta jest na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy upoważniona do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Również ta uchwała ma charakter generalny i abstrakcyjny, skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów, a jej zakres obowiązywania obejmuje także w ocenie organu nadzoru jednorazowe zezwolenia, wydawane w związku z organizacją imprez na otwartym powietrzu. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy przyznaje organowi stanowiącemu gminy władztwo w zakresie ograniczenia prowadzenia działalności polegającej na sprzedaży czy podawaniu alkoholu, ale także możliwości jego spożywania czy wnoszenia na określone miejsca, obiekty i obszary. Kompetencja ta nie może jednak ulegać niejako „odwróceniu” w ten sposób, że domniemuje się obowiązywanie podobnego zakazu na terenie całej gminy, a Rada Miasta będzie realizowała swe uprawnienie poprzez stopniowe „zwalnianie” kolejnych obszarów spod jego obowiązywania z uwagi na konieczność każdorazowego wykazania, jakie są podstawy wprowadzenia zakazu, wynikające z charakteru danego miejsca.

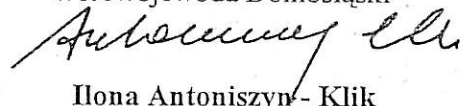
Podsumowując należy stwierdzić, że Rada Miasta nie jest uprawniona do wskazywania miejsc, w których dozwolona będzie sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych, zawierających więcej niż 4,5 % alkoholu podczas imprez na otwartym powietrzu na podstawie jednorazowego zezwolenia z uwagi na brak stosownego przepisu upoważniającego i właściwość organu wykonawczego Miasta, wynikającą z art. 18 ust. 1 ustawy.

Mając na względzie konieczność uwzględnienia zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, należy uznać, że uchwała narusza prawo w sposób istotny, co musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego- Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Ilona Antoniszyn- Klik