



Bydgoszcz, 3 lipca 2018 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.25.2018

SEKRETARIAI
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

03.08.2018 Nr 50630/OP/2018
1119-371670

Pan

Rafał Sobolewski

Przewodniczący Rady Miasta

Włocławek

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 74 / 2018

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały nr XLV/78/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Włocławek.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę nr XLV/78/2018 w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Włocławek.

Wskazana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lipca 2018 r.

Zawiadomieniem z dnia 16 lipca 2018 r., znak: WNK.DW.IV.4131.25.2018, organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta Włocławek o ustosunkowanie się do przedstawionych w zawiadomieniu zarzutów i przesłanie wyjaśnień.

W odpowiedzi na zawiadomienie, Przewodniczący Rady Miasta Włocławek pismem z dnia 23 lipca 2018 r., znak: BRM.0008.15.2018 przekazał stanowisko Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 23 lipca 2018 r. znak: RM.EG.0007.1.2018.

W tym miejscu zauważyć należy, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem konkretnej uchwały, a zatem przedmiotem

niniejszego postępowania nadzorczego jest uchwała nr XLV/78/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Włocławek i to ona podlega zbadaniu po względem zgodności z prawem.

Wobec powyższego, organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia uchwały jest fakt, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 lipca 2018 r., poz. 3545 oraz weszła w życie 19 lipca 2018 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały powołano przepis art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i podawania napojów alkoholowych”.

Rada Miasta Włocławek w § 1 uchwały ustaliła, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży jak i poza miejscem sprzedaży nie może być usytuowany w obiekcie budowlanym położonym na terenie działki ewidencyjnej, na której znajduje się:

- a) przedszkole,
- b) szkoła,
- c) placówka opiekuńczo-wychowawcza,
- d) obiekt sakralny.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przepis art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a pod pojęciem zasad usytuowania tychże miejsc należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze, itp. Celem ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem jakie może stwarzać alkohol. Pojęcie to musi podlegać ścisłej wykładni językowej (vide: wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 497/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Go 765/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 354/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na terenie gminy i musi być tak skonstruowana, by odczytanie jej norm nie nastroczało problemów, nie budziło wątpliwości i nie prowadziło do różnych wyników. Uchwała nie może powodować niepewności co do tego, gdzie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16.12.2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 2011/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 12.01.2017 r., sygn. akt 967/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.03.2017 r., sygn. akt II GSK 1497/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11.01.2017 r., sygn. akt III SA/Łd 910/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustawodawca określając takie, a nie inne brzmienie przepisu art. 12 ust. 3 pozostawił organowi stanowiącemu gminy możliwość wyboru kryteriów przy określaniu zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uwzględniając wskazane orzecznictwo sądowe należy zauważyć, że jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje nieograniczoną swobodą w zakresie stanowienia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających ww. zasady jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wyrażone w ustawie cele są związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności do alkoholu i mają one charakter wiążących norm prawnych.

Należy podkreślić, że w ramach delegacji wynikającej z art. 12 ust. 3 cytowanej ustawy, rada gminy upoważniona jest do ustalenia między innymi minimalnych odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od niektórych obiektów, przy czym sposób ustalania tych odległości powinien być określony jednoznacznie.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26.10.2016 r., sygn. akt II SA/Go 689/16, publ. LEX nr 2151019

„Przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych rada gminy powinna mieć na uwadze skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia pomiędzy którymi ma nastąpić pomiar odległości pomiędzy obiektami chronionymi, a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Nieprecyzyjne określenie samej zasady (samego sposobu) wyznaczania odległości determinuje tym samym względność otrzymanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów. Niejednoznaczne określenie sposobu mierzenia odległości między miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych może się przyczynić do arbitralnego i wybiórczego odmierzania odległości.” Zdaniem Sądu „rolą organu gminy stanowiącego prawo jest w takiej sytuacji określenie nie tylko odległości między punktami sprzedaży napojów alkoholowych, ale także sposobu jej mierzenia – od jakiego punktu, po jakiej linii”.

Podobne stanowisko w przedmiotowym zakresie wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.05.2012 r., sygn. akt II GSK 497/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w wyroku z dnia 16.12.2015 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt VI SA/Wa 2011/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.03.2017 r., sygn. akt II GSK 1497/15 (publ. LEX nr 2277728).

Nie można uznać, że w § 1 przedmiotowej uchwały ustanowione zostały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy – w rozumieniu art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W treści § 1 uchwały zawarto bowiem regulacje dotyczące wprowadzenia zakazu usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży jak i poza miejscem sprzedaży w obiekcie budowlanym położonym na działce ewidencyjnej, na której znajduje się: przedszkole, szkoła, placówka opiekuńczo-wychowawcza, obiekt sakralny. Kwestia wprowadzenia zakazów sprzedaży alkoholu we wskazanych obiektach bądź na określonych obszarach nie mieści się w pojęciu „zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”, o których mowa w art. 12 ust. 3 ustawy. W art. 14 ust. 1 – 2 a oraz w ust. 3 – 4 ustawodawca określił miejsca, w których sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych jest zabronione. Ponadto przepis art. 14 ust. 6 ustawy zawiera regulacje, które zezwalają, by rada gminy w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy,

ze względu na ich charakter, wprowadziła czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych ze względu na charakter tych miejsc i obszarów. Należy podkreślić, że ustalenie tych miejsc i obszarów nie może być dowolne, gdyż wymagane jest ustalenie szczególnego ich charakteru.

Uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy nie może wskazywać obiektów, na terenie których nie może być usytuowany punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, gdyż wkraczałby w ten sposób w zagadnienie zakazów, o których mowa w art. 14 ustawy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2015 r. sygn. akt II GSK 1053/14).

Rada Miasta Włocławek miała zatem obowiązek, niniejszą uchwałą, uregulować zasady rozmieszczenia w terenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Tymczasem przepis § 1 uchwały wykracza poza wskazane upoważnienie.

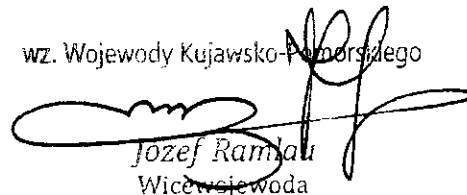
Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Włocławek podejmując w dniu 27 czerwca 2018 r. uchwałę nr XLV/78/2018 w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Włocławek, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego



Józef Ramla
Wicewojewoda