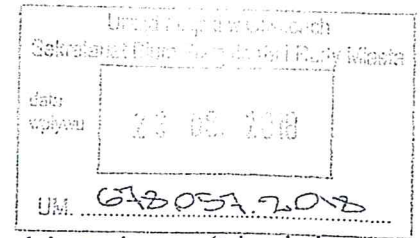


Katowice, 22 sierpnia 2018 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/842/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Gliwice, w części określonej w § 3 ust. 4, § 3 ust. 5 oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lipca 2018 roku Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XXXIX/842/2018 w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Gliwice. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lipca 2018 roku. W podstawie prawnej uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy ustala w drodze uchwały. Realizacja przyznanej radzie gminy 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. Przepisy tej uchwały będą więc bezpośrednio oddziaływały na prawa i obowiązki przedsiębiorców ubiegających się o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz prowadzących działalność gospodarczą w tym przedmiocie. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży musi bowiem spełniać m.in. wymogi określone w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy (art. 18 ust. 3a oraz ust. 7 pkt 8 ustawy).

Przez zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w ww. przepisie należy rozumieć zasady rozmieszczenia punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w terenie, w tym w szczególności, względem miejsc czy obiektów chronionych przez ustawę oraz uznanych przez radę gminy za zasługujące na taką ochronę. Dokonując wykładni pojęcia „usytuowanie” wskazuje

stoi w sprzeczności z art. 12 ust. 3 ustawy. Zasady określone na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy znajdują zastosowanie także wobec wniosku o wydanie jednorazowego zezwolenia również w związku z organizacją imprez okolicznościowych. Ustawodawca nie wprowadza bowiem w tym względzie żadnych ograniczeń ani odmiennych regulacji. Organy gminy, realizując zadania wynikające z przepisów ustawy, zobowiązane są zaś do respektowania bezwzględnie obowiązujących norm ustawowych. Zgodnie bowiem z art. 18¹ ust. 1 i ust. 2 ustawy *na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych mogą być wydawane jednorazowe zezwolenia, do których nie stosuje się przepisów art. 18 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 5, ust. 6, ust. 7 pkt 4 i 6 oraz ust. 9-14. Zezwolenia wydawane są na okres do 2 dni.* W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 października 2008 roku, sygn. akt.: II SA/Go 535/08, Legalis nr: 258988 stwierdzone zostało, że *postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy są wiążące zarówno w zakresie zezwoleń okresowych, jak i zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych, a tych ostatnich - ze względu na usytuowanie miejsc sprzedaży.* Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 8 ustawy, który to przepis na mocy art. 18¹ ust. 1 ustawy ma zastosowanie również do jednorazowych zezwoleń, warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych jest prowadzenie tej sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy, na podstawie art. 12 ust. 1-3 ustawy.

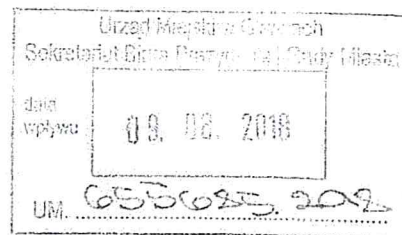
Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 3 ustawy. W przepisie tym Rada Miasta uchwaliła, że: *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży lub w miejscu sprzedaży wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały zachowują swoją ważność.* Przytoczony powyżej przepis uchwały – zdaniem organu nadzoru - nie dotyczy z całą pewnością ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zatem wykracza poza granicę upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 3 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, w świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIX/842/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Gliwice w części określonej w *petitum* - została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w części wskazanej w *petitum*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

NPII.4131.1.422.2018

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**



Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIX/842/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Gliwice, w części określonej w § 3 ust. 4, § 3 ust. 5 oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lipca 2018 roku Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XXXIX/842/2018 w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Gliwice. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lipca 2018 roku. W podstawie prawnej uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy ustala w drodze uchwały. Realizacja przyznanej radzie gminy 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. Przepisy tej uchwały będą więc bezpośrednio oddziaływały na prawa i obowiązki przedsiębiorców ubiegających się o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz prowadzących działalność gospodarczą w tym przedmiocie. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży musi bowiem spełniać m.in. wymogi określone w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy (art. 18 ust. 3a oraz ust. 7 pkt 8 ustawy).

Przez zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych”, o których mowa w ww. przepisie należy rozumieć zasady rozmieszczenia punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w terenie, w tym w szczególności, względem miejsc czy obiektów chronionych przez ustawę oraz uznanych przez radę gminy za zasługujące na taką ochronę. Dokonując wykładni pojęcia „usytuowanie” wskazuje się na jego tożsamość z takimi pojęciami jak: lokalizacja. Dokument podpisany elektronicznie.

umiejscowienie. Zwrot „umiejscowienie czegoś” orzecznictwo definiowało jako miejsce, jakie coś zajmuje względem czegoś (tak wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2007 roku, sygn. akt II GSK 81/07, Legalis nr: 115534 oraz z dnia 13 października 2010 roku, sygn. akt II GSK 876/09, Legalis nr: 338209). Punktem odniesienia dla usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu, mają być obiekty chronione ustawowo oraz te, które - zgodnie z wolą rady - zostaną objęte tą ochroną. Tym samym należy stwierdzić, że istotą uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest określenie przez radę wymogów geometrycznych odnośnie umiejscawiania takich punktów. W uchwale powinny zatem znaleźć się regulacje zawierające wytyczne co do konkretnej odległości ich od określonych miejsc czy obiektów, bądź określające inne wskaźniki przestrzenne lub powierzchniowe. W konsekwencji należy uznać, że w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy nie mogą być ustalane konkretne kategorie miejsc, w których mogą być usytuowane lub też nie mogą być usytuowane punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

W związku z powyższym § 3 ust. 5 uchwały stanowiący, że dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych na terenie ogródków letnich bezpośrednio przylegających do istniejących lokali gastronomicznych. Teren ogródków letnich na którym odbywa się podawanie i spożywanie napojów alkoholowych musi być widocznie ograniczony jest sprzeczny z art. 12 ust. 3 ustawy. Lokale gastronomiczne, do których należą samodzielne lokale, a także takie, które dodatkowo posiadają stoiska obsługi znajdujące się na zewnątrz lokalu a będące częścią większej placówki, prawnie i funkcjonalnie stanowią jako całość miejsce działalności gospodarczej lub usługowej. Reasumując, ogródek lub taras stanowi całość z lokalem gastronomicznym i tak powinien być traktowany.

Podjęta na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zakwalifikowanie tej uchwały do aktów powszechnie obowiązujących stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie norm w niej formułowanych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, zwłaszcza, gdy - tak jak w przypadku art. 12 ust. 3 ustawy - treść tego upoważnienia jest jasna i konkretna, a katalog spraw podlegających na jego podstawie uregulowaniu jest zamknięty. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Tymczasem, Rada Miasta w § 3 ust. 4 uchwały wskazała, że dopuszcza się odstępstwo ograniczenia odległości od obiektów, o których mowa w § 2 ust. 1, jedynie w przypadku sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych podczas organizacji imprez okolicznościowych na otwartym powietrzu pod warunkiem uzyskania zgody właściciela terenu i uzyskania jednorazowego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z art. 18¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (...). W opinii organu nadzoru przepis ten stoi w sprzeczności z art. 12 ust. 3 ustawy. Zasady określone na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy znajdują zastosowanie także wobec wniosku o wydanie jednorazowego zezwolenia również w związku z organizacją imprez okolicznościowych. Ustawodawca nie wprowadza bowiem w tym względzie żadnych ograniczeń ani odmiennych regulacji. Ograny gminy, realizując zadania wynikające z przepisów ustawy, zobowiązane są zaś do respektowania bezwzględnie obowiązujących norm ustawowych. Zgodnie bowiem z art. 18¹ ust. 1 i ust. 2 ustawy na sprzedaż napojów alkoholowych przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów
Dokument podpisany elektronicznie.

alkoholowych oraz jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych mogą być wydawane jednorazowe zezwolenia, do których nie stosuje się przepisów art. 18 ust. 3a, ust. 4, ust. 5 pkt 5, ust. 6, ust. 7 pkt 4 i 6 oraz ust. 9-14. Zezwolenia wydawane są na okres do 2 dni. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 października 2008 roku, sygn. akt.: II SA/Go 535/08, Legalis nr: 258988 stwierdzone zostało, że postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy są wiążące zarówno w zakresie zezwoleń okresowych, jak i zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych, a tych ostatnich - ze względu na usytuowanie miejsc sprzedaży. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 8 ustawy, który to przepis na mocy art. 18¹ ust. 1 ustawy ma zastosowanie również do jednorazowych zezwoleń, warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych jest prowadzenie tej sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy, na podstawie art. 12 ust. 1-3 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 3 ustawy. W przepisie tym Rada Miasta uchwaliła, że: *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży lub w miejscu sprzedaży wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały zachowują swoją ważność.* Przytoczony powyżej przepis uchwały – zdaniem organu nadzoru - nie dotyczy z całą pewnością ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zatem wykracza poza granicę upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 3 ustawy.

Zatem, biorąc powyższe pod uwagę, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej w *petitum* należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **22 sierpnia 2018 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Dyrektor Wydziału

Krzysztof Nowak