



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 maja 2014 r.

Poz. 2945

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.170.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 maja 2014 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/453/2014 Rady Miejskiej w Czechowicach - Dziedzicach z dnia 8 kwietnia 2014r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w części określonej w § 2, jako sprzecznej z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 1356 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czechowicach - Dziedzicach określiła zasady usytuowania na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada określiła zasady tworzenia ogródków gastronomicznych, rozumianych jako: „ogrodzony teren, z zaznaczonym wejściem, ze stolikami i miejscami do siedzenia, zabezpieczony przed bezpośrednim wyjściem na drogę publiczną” (ust. 2). W zamyśle Rady ogródki te mogłyby być tworzone bądź na gruncie przyległym do istniejącego lokalu gastronomicznego, gdzie sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych odbywałyby się w ramach posiadanych zezwoleń, bądź w miejscach publicznych (po uprzednim przedłożeniu decyzji Powiatowego Inspektora Sanitarnego), gdzie sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych odbywałyby się na podstawie odrębnego zezwolenia.

W ocenie organu nadzoru regulacje te są sprzeczne z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 12 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych ustala rada gminy w drodze uchwały. Przy czym - stosownie do art. 12 ust. 4 ustawy, zasady usytuowania tych miejsc powinny być dostosowane do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Przez „zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych”, o których mowa w tym 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 1994r., sygn. akt SA/Gd 2824/93, publikowany w bazie orzeczeń). Sądy administracyjne (m.in. NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2007r., sygn. akt II GSK 81/07, NSA w wyroku z 13 października 2010r., sygn. akt II GSK 876/09) dokonując wykładni pojęcia „usytuowanie” wskazywały na jego tożsamość z takimi pojęciami jak: lokalizacja,

umiejscowienie. „*Umiejscowienie czegoś*” zaś, orzecznictwo - idąc za Słownikiem języka polskiego PWN (Warszawa 2007) - definiowało jako miejsce, jakie coś zajmuje względem czegoś. Z kolei przyjęta przez Sądy wykładnia celowościowa przepisów ustawy wskazuje na to, że 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 jedynie regulacje zawierające wytyczne co do odległości ich od określonych miejsc czy obiektów, bądź określające inne wskaźniki przestrzenne lub powierzchniowe, o wielkościach wynikających z założeń programowych.

W konsekwencji należy uznać, że w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy nie mogą być ustalane - tak jak w przedmiotowej sprawie - zasady tworzenia „*ogródków gastronomicznych*”. Uchwała taka nie może bowiem określać warunków i wymogów ich prowadzenia, które wykraczają poza wymogi ich usytuowania, czyli położenia, względem innych chronionych miejsc, obiektów, czy punktów (zob. wyrok NSA sygn. akt wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/GO 549/10, publikowany w Legalis). Zakwestionowane przez organ nadzoru regulacje uchwały w istocie nie ustalają wymaganych ustawą „zasad usytuowania” ogródków gastronomicznych, ale normują warunki ich tworzenia i funkcjonowania, jak również warunki, na jakich odbywa się w nich sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Materia ta zaś wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej przepisem art. 12 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Co prawda regulacje § 2 uchwały określają miejsca, w których mogą być tworzone ogródki gastronomiczne (zgodnie z uchwałą odbywać się to może tylko na: terenie przyległym do istniejącego lokalu gastronomicznego albo w miejscu publicznym, do których przedsiębiorca posiada tytuł prawny), ale określenie przez Radę Miejską usytuowania tych miejsc nie nastąpiło z uwagi na ochronę danych miejsc w gminie. W ocenie organu nadzoru wskazanie w § 2 uchwały lokalizacji ogródków gastronomicznych nie służyło więc celom ustawowym - ale jedynie wewnątrzgminnym celom porządkowym, do czego brak podstaw prawnych. Zresztą nawet jeśliby przyjąć, że regulacja § 2 uchwały stanowi jednak o „usytuowaniu” miejsc sprzedaży i podawania alkoholu, jakimi są ogródki gastronomiczne, to i tak należałoby uznać tę regulację za nieprawidłową - jako bezprzedmiotową. W zamyśle Rady Miejskiej bowiem prowadzenie ogródka gastronomicznego wydzielonego przy lokalu gastronomicznym nie wymaga odrębnego zezwolenia, ponieważ taki ogródek stanowi część istniejącego punktu sprzedaży alkoholu (§ 2 ust. 1 pkt 1 uchwały). Z kolei, ogródek gastronomiczny utworzony w miejscu publicznym, którego prowadzenie będzie wymagało odrębnego zezwolenia, po uzyskaniu tego zezwolenia stanowić będzie odrębny punkt sprzedaży alkoholu (§ 2 ust. 1 pkt 2 uchwały). Tym samym uchwalone w treści § 1 uchwały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu będą miały zastosowanie również do ogródków gastronomicznych i niezależnie od tego, czy będą one funkcjonowały w ramach istniejącego punktu sprzedaży, czy jako punkt odrębny. Tak więc dodatkowa, specjalna regulacja prawna w powyższym zakresie, dodatkowo posługująca się terminologią ustawowo niezdefiniowaną, jest zbędna (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010r., sygn. akt III SA/GI 130/10, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy również zwrócić uwagę, że w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały jest mowa o tym, że sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w ogródkach gastronomicznych utworzonych na terenie przyległym do lokalu gastronomicznego, odbywa się w ramach **posiadanych zezwoleń** na sprzedaż alkoholu. Tymczasem z art. 18 ust. 3a ustawy wynika, że zezwolenia na sprzedaż alkoholu, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy ustalającymi liczbę punktów sprzedaży alkoholu oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu. To oznacza, że uchwała ustalająca zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu jest aktem, wedle którego ocenia się dopuszczalność wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Tym samym ma ona charakter pierwotny w stosunku do decyzji zezwalającej. W tej sytuacji kwestionowany przepis uchwały - który normuje przypadek zachodzący po wydaniu zezwolenia - wyraźnie przeczy temu ustawowemu założeniu.

Ponadto przepis § 2 uchwały wskazuje na możliwość utworzenia ogródka gastronomicznego tylko w lokalach gastronomicznych lub ewentualnie, po spełnieniu określonych warunków, w miejscach publicznych, co jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 roku,

stoi w sprzeczności z [art. 32](#) Konstytucji RP (zasadą równości wobec prawa) oraz zasadą swobody działalności gospodarczej wyrażoną w [art. 20](#) i [art. 22](#) Konstytucji RP (sygn. akt II GSK 2114/11, publikowany w Legalis).

Należy mieć na uwadze, że podjęta na powyższej podstawie prawnej uchwała, niewątpliwie 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 - jako organ administracji publicznej - zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie może w szczególności nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia. Zwłaszcza, gdy - tak jak w przypadku art. 12 ust. 2 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.

W konsekwencji należy stwierdzić, że uregulowanie § 2 uchwały określające warunki tworzenia i funkcjonowania ogródków gastronomicznych jest niezgodne z prawem.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czechowicach - Dziedzicach
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak