



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 sierpnia 2018 r.

Poz. 4969

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.363.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2018 r.

Na podstawie 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.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/396/18 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Gorzyce, w całości - jako niezgodnej z przepisem art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałę, podjętą na sesji w dniu 21 czerwca 2018 r., Rada Gminy Gorzyce określiła zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 12 ust. 3 ustawy „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. 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).

W § 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy wskazała obiekty chronione, w których zakazuje się usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Do obiektów tych Rada zaliczyła: kościoły, cmentarze, domy pogrzebowe, ośrodki i poradnie leczenia uzależnień od alkoholu, zakłady opiekuńczo-lecznicze, udzielające świadczeń zdrowotnych stacjonarnie i całonocowo, domy pomocy społecznej oraz domy dziecka.

Zdaniem organu nadzoru samo wskazanie miejsc, w których obowiązuje zakaz nie stanowi określenia zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w rozumieniu art. 12 ust. 3 ustawy. W konsekwencji należy uznać, że w uchwale wydanej na tej podstawie nie mogą być ustalane konkretne kategorie miejsc, objętych zakazem usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że 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 1994 r., sygn. akt SA/Gd 2824/93, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Sądy administracyjne (m.in. NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2007 r., sygn. akt II GSK 81/07, NSA w wyroku z 13 października 2010 r., sygn. akt II GSK 876/09) dokonując wykładni pojęcia „usytuowanie” wskazywały na jego tożsamość z takimi pojęciami jak: lokalizacja, umiejscowienie. Zwrot „*umiejscowienie czegoś*” idąc za Słownikiem języka polskiego PWN (Warszawa 2007) – orzecznictwo 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 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 - tak jak w przedmiotowej sprawie – konkretne kategorie miejsc, w których nie mogą być usytuowane punkty sprzedaży napojów alkoholowych. Należy bowiem mieć na względzie przepis art. 14 ust. 6 ustawy, uprawniający radę gminy do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w przepisach ustawy miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Rada Gminy kwestionowanym postanowieniem podjęła zatem próbę realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 14 ust. 6 ustawy, którego jednakże Rada nie wskazała w podstawie prawnej omawianej uchwały. Stąd w analizowanej sprawie konieczne było unormowanie tej kwestii poprzez przyjęcie odrębnego aktu.

Należy jednocześnie zasygnalizować, iż zgodnie z powołanym wyżej przepisem art. 14 ust. 6 ustawy rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w przepisie ustawy miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Dokonując oceny § 1 ust. 1 uchwały w świetle wskazanej ww. normy kompetencyjnej należy zaznaczyć, iż ustanowienie zakazu usytuowania punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie domów dziecka (§ 1 pkt 1 lit. e uchwały) wynika wprost z ustawy. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich. Nie ulega wątpliwości, iż domy dziecka są placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, a zatem ma do nich wprost zastosowanie powyższy zakaz ustawowy. Oznacza to, że Rada wprowadzając zakaz w stosunku do obiektu, co do którego odpowiednią regulację zawiera ustawa (tu art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy), działa z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego.

Nadto uznając sprzeczność § 1 ust. 1 uchwały z zakresem delegacji ustawowej, określonej w art. 12 ust. 3 ustawy, zdaniem organu nadzoru zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego także § 1 ust. 2 uchwały, który odwołuje się do tego wadliwego przepisu.

Dokonując dalszej analizy postanowień uchwały należy wskazać, iż w § 1 ust. 3 uchwały Rada Gminy Gorzyce dopuściła możliwość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w odległości mniejszej niż 30 m od obiektów wymienionych w ust. 1 i 2, jeżeli sprzedaż tych napojów jest prowadzona na podstawie jednorazowego zezwolenia wydanego w związku z imprezą okolicznościową. Zdaniem organu nadzoru zawarte w przepisie art. 12 ust. 3 ustawy upoważnienie dla rady gminy nie obejmuje uprawnień do ustanawiania wyjątków w tej materii. Powołany wyżej przepis dopuszcza jedynie, aby rada gminy określiła w drodze uchwały zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a więc ogólne i uniwersalne normy, których celem jest ograniczanie dostępności alkoholu.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 2 i § 3 uchwały jest niezgodna z art. 12 ust. 3 ustawy.

W § 2 uchwały Rada Gminy Gorzyce uchwaliła, że:

„Przepisów § 1 nie stosuje się:

- 1) W sytuacjach, gdy obiekt chroniony powstanie w odległości mniejszej niż określona w § 1 od istniejącego już punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,

- 2) *W stosunku do punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, prowadzonych przez ten sam podmiot gospodarczy, znajdujących się w odległości mniejszej niż określona w § 1, jeżeli punkt ten powstał w czasie wcześniej obowiązujących przepisów prawa, dopuszczających taką lokalizację*”,

Z kolei w § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„sprawy wszczęte i nie zakończone przed wejściem w życie niniejszej uchwały, będą rozpatrywane na podstawie dotychczasowych przepisów”*.

Należy zauważyć, że przepis art. 12 ust. 3 ustawy w sposób wysoce precyzyjny wskazuje materię, która powinna zostać uregulowana przez radę gminy w akcie prawa miejscowego, podjętym na jego podstawie. Ustawodawca wskazał, że rada gminy ma obowiązek ustalić wyłącznie *zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*. W ocenie organu nadzoru poza dyspozycją przepisu art. 12 ust. 3 ustawy pozostają te przepisy uchwał, które rozstrzygają o bycie postępowań wszczętych przed wejściem w życie przepisów uchwały i prowadzonych przez organ wykonawczy gminy, jak uczyniła to Rada Gminy Gorzyce w przepisie § 3 uchwały, jak również przepisy, które wyłączają stosowanie poszczególnych jej przepisów z uwagi na fakt wcześniejszego usytuowania miejsc podawania lub sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy lub późniejszego powstania obiektu chronionego, jak uczyniła to Rada Gminy Gorzyce w § 2 uchwały. Przytoczone powyżej przepisy uchwały – zdaniem organu nadzoru - nie dotyczą z całą pewnością ustalenia *zasad usytuowania* na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, lecz decydują o bycie postępowań wszczętych a niezakończonych przed datą ich wejścia w życie, bądź też wyłączają spod władztwa przepisów uchwały te miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, które w dniu wejścia w życie przepisów uchwały już funkcjonowały i były prowadzone przez ten sam podmiot, jak również te sytuacje, w których obiekt chroniony powstanie w odległości mniejszej od już istniejącego punktu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 kwietnia 2015 r. sygn. akt III SA/Gl 1616/14). Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 3 wyżej już powołanej ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, do postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast, w art. 5 ww. ustawy wskazano, że zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 oraz art. 18<sup>1</sup> ust. 4 ustawy, o której mowa w art. 1, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane. Z powyższych przepisów ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wprost wynika, które z przepisów mają zastosowanie do postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie wyżej powołanej ustawy oraz na jaki okres zachowują ważność zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 oraz art. 18<sup>1</sup> ust. 4 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLI/396/18 Rady Gminy Gorzyce z dnia 21 czerwca 2018 r., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Gorzyce