



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 listopada 2018 r.

Poz. 5099

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.1.4131.306.2018.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 31 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)

stwierdzam nieważność

§ 2, 4 i 6 uchwały Nr LVII/309/18 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 28 września 2018 r. w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Polanów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2018 r. Rada Miejska w Polanowie podjęła uchwałę Nr LVII/309/18 w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Polanów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

W ww. uchwale Rada Miejska w Polanowie określiła zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy (§1) oraz postanowiła o wprowadzeniu stałego zakazu spożywania napojów alkoholowych (§2). Jednocześnie organ stanowiący Gminy Polanów zawarł zapis o utracie mocy wcześniej podjętych uchwał, tj.: Nr V/43/2003 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta i gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2003 r. Nr 37, poz. 576)* (§4) i Nr LIV/296/18 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Polanów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych* (§6). Ponadto, Rada powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi Polanowa (§3) i określiła termin jej wejścia w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (§7).

Podstawę prawną podjęcia uchwały Nr LVII/309/18 stanowi art. 12 ust. 3 i art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁾.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ww. uchwały rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W myśl zaś art. 14 ust. 6 tego aktu w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić *czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.*

Prawodawca, uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, wprowadził w art. 14 ust. 1 zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych odpowiednio:

- 1) na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;
- 2) na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;

¹⁾ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.).

- 3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;
- 4) w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem:
 - a) wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach komunikacji krajowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,
 - b) pociągów komunikacji międzynarodowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie:
 - napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w wagonach restauracyjnych i bufetach oraz w wagonach sypialnych i z miejscami do leżenia,
 - napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu przy stolikach w wagonach restauracyjnych, w tym napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu tylko do posiłków,
 - c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,
 - d) statków i portów morskich;
- 6) w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.

Dodatkowo, zabroniono spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (art. 14 ust. 2a ww. aktu). W ośrodkach szkoleniowych sformułowano zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu (art. 14 ust. 3). Z kolei, w domach wypoczynkowych wprowadzono zakaz sprzedaży i podawania napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu (art. 14 ust. 4 ustawy).

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Polanowie do uregulowania, w oparciu o przywołane przepisy zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych terenie Gminy Polanów, jak również do wprowadzenia stałego zakazu jego spożywania, w innych niewymienionych przez ustawodawcę miejscach.

I tak, w przepisie §2 uchwały Nr LVII/309/18 Rada postanowiła o wprowadzeniu stałego zakazu spożywania napojów alkoholowych na klatkach schodowych i podwórkach budynków wielorodzinnych oraz w bramach wejściowych do budynków.

W tym miejscu zauważyć należy, iż rada gminy, wypełniając dyspozycję normy wynikającej z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, po pierwsze winna uwzględnić zakazy wynikające wprost z woli prawodawcy, po drugie określając miejsca, obiekty lub obszary na terenie gminy, na których zamierza wprowadzić stały bądź czasowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania oraz wnoszenia alkoholu jest zobligowana czynić to z uwagi na charakter tych miejsc, obiektów i obszarów, które np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży.

W orzecznictwie sądów administracyjnych²⁾, przyjmuje się, że dodatkowe zakazy wprowadzone na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają służyć wyłącznie jako ochrona konkretnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się przez gminę od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego, jako cel ww. ustawy nie został wskazany w art. 1 ust. 1 obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, ładu czy porządku publicznego.

Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi daje możliwość uzupełnienia generalnych (ogólnokrajowych) zakazów sprzedaży, podawania lub spożywania napojów alkoholowych określonych w art. 14 ust. 1-5 ustawy, zakazami lokalnymi wprowadzanymi przez gminy na ich terenie, z uwagi na szczególny charakter danego miejsca, obiektu czy obszaru gminy. Szczególny charakter miejsca czy obiektu, dla którego wprowadzony jest zakaz musi odnosić się do konkretnie zindywidualizowanego miejsca, obiektu czy też obszaru gminy, a ponadto dla określenia szczególnego charakteru takiego miejsca istotny musi być kontekst negatywny skutku obecności alkoholu w takim miejscu (w stopniu wyższym niż w innych miejscach).

²⁾ Wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt <http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=OrzecSad.1109147:ver=0&full=1> \t "_parent" III SA/Wr 568/11, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. akt [HYPERLINK "http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=OrzecSad.39406:ver=0&full=1"](http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=OrzecSad.39406:ver=0&full=1) \t "_parent" II SA 1709/99.

Zdaniem organu nadzoru treścią §2 uchwały Nr LVII/309/18 Rada Miejska w Polanowie przekroczyła kompetencję wynikającą z art. 14 ust. 6 cyt. ustawy. Brak bowiem uzasadnienia dla uznania, że miejsca wskazane w przywołanym powyżej przepisie uchwały posiadają specyficzny charakter. Wprowadzając ogólny zakaz spożywania alkoholu na klatkach schodowych i podwórkach budynków wielorodzinnych oraz w bramach wejściowych do budynków, bez ich skonkretyzowania, a tym samym uznając, że każde takie miejsce posiada charakter specjalny, Rada wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

Wszystkie wymienione w § 2 uchwały miejsca są miejscami publicznymi, ogólnie dostępnymi. Gdyby uznać, że wszystkie miejsca publiczne zasługują na specjalną ochronę uzasadniającą wprowadzenie zakazu spożywania w tych miejscach alkoholu, to ustawodawca jest wyłącznie uprawnionym do wprowadzenia takiego zakazu, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1 – 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Na poparcie tego stanowiska należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁾, w którym Sąd odniósł się do wprowadzenia generalnego zakazu spożywania napojów alkoholowych na stacjach paliw, stwierdzając, że samo przyjęcie szczególnego charakteru stacji paliw mogłoby uzasadniać wprowadzenie bezwzględnego zakazu spożywania napojów alkoholowych we wszystkich bez wyjątku tego typu obiektach, w skali ogólnokrajowej jedynie przez ustawodawcę, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1 - 5 ustawy.

Zgodnie zaś z poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego⁴⁾ przepisy gminne wskazujące miejsca, obiekty lub obszary gminne, w odniesieniu do których miałyby być wprowadzone dodatkowe zakazy wymienione w art. 14 ust. 6 ustawy, powinny używać takich nazw jednostkowych lub grupowych, które pozwolą zindywidualizować konkretne miejsca, obiekty lub obszary i odróżnić je od innych podobnych miejsc obiektów lub obszarów. Oznacza to, że miejsca te nie mogą być określane generalnie, np.: place, parki wały przeciwpowodziowe (czy jak w niniejszym przypadku: klatki schodowe, podwórka budynków wielorodzinnych, bramy wejściowe do budynków). Gmina nie ma kompetencji rozszerzania generalnego zakazu sprzedaży alkoholu na wszystkie obiekty danego typu. Może jedynie wskazać konkretne parki, place, które ze względu na swój charakter wymagają czasowego lub stałego wprowadzenia zakazu spożywania alkoholu, a to wskazanie ma być na tyle precyzyjne aby pozwoliło wyróżnić ten konkretny np. park, plac od podobnych innych parków czy placów położonych na terenie gminy.

Niezależnie od powyższego, zauważyć trzeba, iż aktualne brzmienie art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nadane zostało przez art. 1 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁵⁾, która weszła w życie w dniu 9 marca 2018 r., tj. 30 dni od ogłoszenia jej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 lutego 2018 r. Stosownie zaś do treści art. 4 ww. ustawy zmieniającej dotychczasowe uchwały rad gmin wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (w brzmieniu przed zmianą) zachowały moc do dnia wejścia w życie nowych uchwał podjętych na podstawie zmienionych przepisów art. 12 ust. 1 i ust. 3 tej ustawy, lecz nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc nie dłużej niż do dnia 9 września 2018 r.

Tymczasem, Rada Miejska w Polanowie podjęła uchwałę Nr LVII/309/18 w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Polanów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dopiero w dniu 28 września 2018 r., a więc już po upływie ustawowego terminu obowiązywania dotychczasowych uchwał w tym przedmiocie. W tej sytuacji nieuprawnione jest decydowanie przez Radę o utracie mocy uchwał Nr V/43/2003 i Nr LIV/296/18.

W konsekwencji, w związku z istotnym naruszeniem przez Radę Miejską w Polanowie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 4 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 2, 4 i 6 Nr LVII/309/18 Rady Miejskiej w Polanowie z dnia 28 września 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Polanów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

³⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2014 r., sygn. akt HYPERLINK "<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrwguytamjyguza>" II GSK 236/06 .

⁴⁾ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1997 r., sygn. akt HYPERLINK "<https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsge3tkoi>" III RN 11/97 .

⁵⁾ Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 310).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Tomasz Hinc