

**UCHWAŁA NR LXII/738/18
RADY MIASTA ZABRZE**

z dnia 29 października 2018 r.

w sprawie przekazania skargi Miasta Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 roku.

uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazać skargę Miasta Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Zabrze.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Zabrze.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Zabrze

mgr Marian Czochara

Załącznik Nr 1 do uchwały Nr LXII/738/18

Rady Miasta Zabrze

z dnia 29 października 2018 r.

Wykaz dokumentów w sprawie przekazania skargi Miasta Zabrze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

1. Skarga Miasta Zabrze na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r.,

2. Uchwała nr LIX/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Zabrze.

3. Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r.

Załącznik Nr 2 do uchwały Nr LXII/738/18

Rady Miasta Zabrze

z dnia 29 października 2018 r.

SKARGA

Miasta Zabrze na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Zabrze

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach**

ul. Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice
za pośrednictwem
Wojewody Śląskiego
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
Miasto Zabrze
ul. Powstańców Śl. 5-7, 41-800 Zabrze,

Skarżący:

w imieniu którego działa
Prezydent Miasta Zabrze

Organ administracji:

Wojewoda Śląski
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

SKARGA

Miasta Zabrze na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Zabrze

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 1467, 1629), zwanej dalej p.p.s.a., w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432), w imieniu Miasta Zabrze zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.491.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 05 października 2018 r., stwierdzające nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Zabrze miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 6247), doręczone wraz z uzasadnieniem skarżącemu w dniu 05 października 2018 r.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorcemu zarzucam naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

- 1) art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż istotą uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest określenie przez radę wymogów geometrycznych odnośnie umiejscawiania takich punktów,
- 2) art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, jako konsekwencja błędnej wykładni przepisu art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty:

- 1) na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego,
- 2) na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. wnoszę o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Zabrze miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Zdaniem organu nadzoru „*sposób określenia odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od wskazanych w uchwale miejsc jest niejednoznaczny i nieprecyzyjny*”. W jego ocenie „*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 (...). Organ nadzoru stwierdza również, że w przedmiotowej uchwale, w § 1 Rada Miasta nie zawarła żadnych regulacji dotyczących sposobu obliczania odległości od obiektów chronionych (...), co skutkuje niemożliwością zmierzenia czy została zachowana minimalna odległość wymagana uchwałą (...)*”, wskazując przy tym, że „*ustalenie czy została zachowana minimalna odległość od obiektów jest niezbędnym elementem w postępowaniu o udzieleniu zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 3 ustawy, w którym organ zezwalający wydaje zezwolenie po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktów sprzedaży z uchwałami rady gminy. (...) Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest więc obowiązana ustalić lokalizację punktu sprzedaży napojów alkoholowych (...) zgodnie z zasadami usytuowania określonymi w przedmiotowej uchwale*”.

W ocenie skarżącego zarzut dotyczący §1 w/w uchwały budzi wątpliwości, ponieważ definicji zawartej w art. 2¹ ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości używa się również przy cofaniu zezwoleń na sprzedaż alkoholi zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 3 i wówczas nie ma mowy o niejednoznacznym określeniu odległości i obchodzeniu prawa. Organ również nie ma tu swobody decyzyjnej przy ustalaniu, czy zdarzenia miały miejsce w najbliższej okolicy. Nadto ustawa nie zawiera przepisów nakładających na gminy obowiązek określenia „odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych” od miejsc, w których istnieje ustawowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 14 ust. 1), lub w których taki zakaz wprowadziła rada gminy (na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 6). Niesłuszna wydaje się również wykładnia polegająca na przyjęciu, iż istotą uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest określenie przez Radę Miasta wymogów geometrycznych odnośnie umiejscawiania punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Argumentacja zawarta w rozstrzygnięciu nadzorczym jest nieprawidłowa, a tym samym powinno być ono uchylone.

Naruszenie przepisów prawa materialnego

Podstawę normatywną zakwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym *Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*.

W ocenie Miasta Zabrze przyjęte przez Radę Miasta Zabrze uchwałą Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Zabrze miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych mieszczą się w ramach delegacji ustawowej przyznanej gminie przez ten przepis.

Należy podnieść, że ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera przepisów nakładających na gminy obowiązek określenia „odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych” od miejsc, w których istnieje ustawowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (art. 14 ust. 1), lub w których taki zakaz rada gminy (na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 6).

Wprawdzie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych stwierdza się, że zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych określone są przez wskazanie odległości wyznaczającej granice stref ochronnych wokół szczególnych obiektów (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 maja 2018 r. **sygn. II SA/Sz 366/18**, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. **sygn. III SA/Łd 910/16**), to jednak ustawodawca nie wprowadził takiego obowiązku.

Naczelny Sąd Administracyjny nie tylko w powołanym w rozstrzygnięciu nadzorczym wyroku z dnia 6 maja 1994 r. **sygn. SA/Gd 2824/93**, lecz również w kilku innych orzeczeniach (np. ostatnio w wyroku z dnia 17 maja 2018 r. **sygn. II GSK 3190/16**) wypowiedział się w sprawie użytego przez ustawodawcę pojęcia „zasad usytuowania miejsc sprzedaży”. Z orzeczeń tych wynika, że przez zasady *usytuowania* miejsc sprzedaży napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności ich *usytuowanie* względem miejsc chronionych. Natomiast w żadnym z tych orzeczeń nie wskazano istnienia obowiązku ustalania, wyrażonej w jednostkach miary, odległości od tzw. miejsc chronionych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lutego 2018 r. **sygn. III SA/Wr 771/17** Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w uchwałach opartych o art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zasady *usytuowania* „mogą być określane przez wskazanie odległości od określonych obiektów, w jakiej usytuowany powinien być punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. Użycie wyrazu „mogą” w sposób jednoznaczny wskazuje, iż nie istnieje obowiązek wskazania odległości w uchwałach podejmowanych na przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Reasumując powyższe, zapis § 1 pkt 1 uchwały Nr LXI/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Zabrze miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie jest niezgodny z przepisem art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Mając na względzie przyjęty w orzecznictwie sądów administracyjnych zakres pojęcia „zasad usytuowania miejsc sprzedaży” „jako ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności usytuowanie względem miejsc chronionych, jak szkoły, przedszkola, miejsca kultu religijnego, itp.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r. **sygn. II GSK 3190/16**), nie można się również zgodzić z zarzutem niezgodności z prawem § 1 pkt 2 wyżej wymienionej uchwały Rady Miasta Zabrze.

W zakresie pojęcia „rozmieszczenie w terenie” mieści się bowiem także usytuowanie lokali gastronomicznych w stosunku do innych obiektów niż miejsca chronione, wymienione w art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Powyższe potwierdzone zostało nawet w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, w którym zamieszczono zdanie: „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 (...)”.

W ocenie skarżącego zarzut dotyczący §2 uchwały również jest chybiony, jako że Rada Miasta tylko dookreśliła to, że ogródki piwne przy lokalach gastronomicznych - jako punkty będące integralną częścią lokalu gastronomicznego (a pojawiające się sezonowo), figurujące pod tym samym adresem - nie wymagają odrębnego zezwolenia, ponieważ zezwolenie wydawane jest na konkretny punkt. Wprawdzie art. 12 ust. 3 ustawy nie zawiera konieczności ustalenia kategorii miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, ale również nie zabrania dookreślenia typu miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. O żadnym wykroczeniu poza zakres upoważnienia ustawowego nie może więc być mowy.

W wyniku błędnej wykładni ww. przepisów organ nadzorczy naruszył przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdyż nie powinien on znaleźć zastosowania.

Wobec powyższego, skarga jest w pełni uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki:

- 1) odpis skargi wraz z załącznikiem,
- 2) zaświadczenie o wyborze Małgorzaty Mańki-Szulik na Prezydenta Miasta Zabrze.

**UCHWAŁA NR LIX/712/18
RADY MIASTA ZABRZE**

z dnia 27 sierpnia 2018 r.

**w sprawie wprowadzenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
na terenie miasta Zabrze**

Na podstawie 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 ze zm., Dz. U. 2017.2245, Dz. U. 2017.2439, Dz. U. 2018.310, Dz. U. 2018.650) na wniosek Prezydenta Miasta Zabrze

uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Ustala się na terenie Miasta Zabrze zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

2. Punkt sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych nie może znajdować się: w najbliższej okolicy przedszkoli, szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, ośrodków zdrowia, przychodni zdrowia, szpitali, budynków i obiektów kultu religijnego.

3. Przez najbliższą okolicę, o której mowa w § 1 pkt 2, rozumie się obszar zdefiniowany w art. 2¹ ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

§ 2. Miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, mogą być usytuowane wyłącznie w:

1. lokalach gastronomicznych,

2. ogródkach piwnych usytuowanych przy lokalach gastronomicznych, bez konieczności posiadania odrębnego zezwolenia.

§ 3. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych określonych uchwałą obejmują wszystkie punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, za wyjątkiem wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Zabrze.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przewodniczący Rady Miasta
Zabrze

mgr Marian Czochara



ROZSTRZYGNIECIE 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Zabrze, 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 uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 sierpnia 2018 r. Rada Miasta Zabrze 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.

W § 1 pkt 2 uchwały Rada przyjęła, że: „punkt sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych nie może znajdować się: w najbliższej okolicy przedszkoli, szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, ośrodków zdrowia, przychodni zdrowia, szpitali, budynków i obiektów kultu religijnego.” Z kolei w § 1 pkt 3 uchwały Rada wskazała, iż „przez najbliższą okolicę, o której mowa w ust. 1 pkt 2, rozumie się obszar zdefiniowany w art. 2¹ ust. 1 pkt 1 ustawy (...)”. Zgodnie z tym przepisem ustawy „najbliższa okolica punktu sprzedaży napojów alkoholowych to obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw.”

W ocenie organu nadzoru sposób określenia odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od wskazanych w uchwale miejsc jest niejednoznaczny i nieprecyzyjny. Niejednoznaczne określenie odległości punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych może się przyczynić do arbitralnego i wybiórczego odmierzania odległości. Treść § 1 pkt 2 w zw. z § 1 pkt 3 uchwały jest wysoce nieprecyzyjna, nie znajdująca racjonalnego uzasadnienia i w praktyce może prowadzić do sytuacji obchodzenia celów określonych w art. 1 i 2 ustawy. Zauważyć bowiem należy, że czytelne i jednoznaczne w swej treści określenie sposobu mierzenia odległości między obiektami chronionymi a punktami sprzedaży i podawania alkoholu ma m.in. bardzo istotne znaczenie przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zasady te powinny być tak określone, aby organ wydający tego rodzaju zezwolenia nie miał w tym zakresie swobody decyzyjnej. Tak sformułowana treść uchwały może prowadzić do uznaniowych

zasad traktowania podmiotów gospodarczych, albowiem jak już wyżej wskazano uchwała taka ma charakter pierwotny w stosunku do decyzji zezwalającej.

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 1994r., sygn. akt SA/Gd 2824/93, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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. Zwrot „ umiejscowienie czegoś” 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 regulacje zawierające wytyczne co do konkretnej odległości ich od określonych miejsc czy obiektów, bądź określające inne wskaźniki przestrzenne lub powierzchniowe. Pogląd organu nadzoru w tym zakresie podzielony został również w wyroku WSA w Lublinie z 26 maja 2011r. (sygn. akt III SA/Lu 131/11, publ. CBOSA), w którym Sąd stwierdził m.in., że *rada nie może się odwoływać do wieloznacznego pojęcia „najbliższa okolica” (...) powinna je sprecyzować, a odległości między punktami sprzedaży alkoholu a obiektami chronionymi powinny być ustalane nie na podstawie nieostrego sformułowania, lecz obiektywnych mierników odległości, którymi są m.in. osie dróg publicznych bądź krawędzie jezdni łączących obiekty chronione z miejscami sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych. Jeśli zaś między nimi nie ma dróg publicznych, rada gminy powinna przewidzieć inny, weryfikowalny sposób mierzenia tej odległości (...) uchwała rady gminy nie może zawierać w sobie powtórzenia regulacji ustawowych ani ograniczać się do prostego odesłania do nich. Powinna być kompletna treściowo, czytelna i zrozumiała, tak by organy stosujące jej zapisy podczas wydawania stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały (...).*

Uwzględniając powyższe, organ nadzoru stwierdza również, że w przedmiotowej uchwale, w § 1, Rada Miasta nie zawarła żadnych regulacji dotyczących sposobu obliczania odległości od obiektów chronionych.

Zdaniem organu nadzoru, brak zawarcia w przedmiotowej uchwale wytycznych dotyczących sposobu obliczania odległości punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc i obiektów uznanych przez radę gminy na zasługujących na ochronę skutkuje niemożliwością zmierzenia czy została zachowana minimalna odległość określona uchwałą. Dodatkowo, trzeba wskazać, iż ustalenie, czy została zachowana minimalna odległość od ww. obiektów jest niezbędnym elementem w postępowaniu o udzieleniu zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 3 ustawy, w którym organ zezwalający wydaje zezwolenie po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 – 3 ustawy. Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest więc obowiązana ustalić lokalizację punktu sprzedaży napojów alkoholowych (przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży) zgodnie z zasadami usytuowania określonymi w przedmiotowej uchwale.

Należy mieć na uwadze, że uchwała podjęta na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy 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 wykroczyć 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.

W ocenie organu nadzoru również § 2 uchwały wykrocza poza zakres upoważnienia określonego w art. 12 ust. 3 ustawy. W przepisie tym Rada Miasta postanowiła, że: *Miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, mogą być usytuowane wyłącznie w:*

1. lokalach gastronomicznych,
2. ogródkach piwnych usytuowanych przy lokalach gastronomicznych, bez konieczności posiadania odrębnego zezwolenia.

Zdaniem organu nadzoru określenie konkretnych kategorii miejsc, w których mogą być usytuowane punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie stanowi określenia zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w rozumieniu art. 12 ust. 3 ustawy.

Za niezgodny z art. 12 ust. 3 ustawy należy uznać również § 3 uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych określonych uchwałą obejmują wszystkie punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, za wyjątkiem wydawania zezwoleń jednorazowych na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*. Z treści przywołanego przepisu wynika zatem, że Rada Miasta odstąpiła od określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odniesieniu do sytuacji, gdy sprzedaż będzie prowadzona na podstawie jednorazowych zezwoleń, o których mowa w art. 18¹ ustawy, a nie jak Rada wskazała w art. 18 ustawy. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały wykrocza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 3 ustawy. Należy bowiem zauważyć, iż z treści art. 12 ust. 3 ustawy, w którym wskazuje się, że rada gminy „ustala” (a nie, że „może ustalić”) zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, wynika jednoznacznie obowiązek ustalenia powyższych zasad. Zasady te powinny mieć zastosowanie zarówno do wniosku o wydanie zezwolenia okresowego, jak i jednorazowego na sprzedaż napojów alkoholowych. Ustawodawca nie wprowadza bowiem w tym względzie żadnych ograniczeń ani odmiennych regulacji. Należy przy tym zauważyć, iż przepis art. 18¹ ustawy, na mocy którego w stosunku do zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych wyłączone zostały niektóre przepisy dotyczące zezwoleń okresowych, nie wyłączył stosowania przepisu art. 12 ust. 3 ustawy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., IV SA/Po 431/11 oraz z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z kolei przepis art. 18 ust. 7 pkt 8 ustawy, który to przepis na mocy art. 18¹ ust. 1 ustawy ma zastosowanie również do jednorazowych zezwoleń, wskazuje, iż 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. Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądowoadministracyjne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 547/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 895/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 757/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LIX/712/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:
- Rada Miasta Zabrze.