



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 12 września 2022 r.

Poz. 3937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.110.2022 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 8 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561),

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 229/XXXI/22 Rady Gminy Rutki z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie Gminy Rutki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

UZASADNIENIE

W dniu 16 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Rutki podjęła uchwałę Nr 229/XXXI/22, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 sierpnia 2022 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.), poprzez nieuwzględnienie przepisów ustawy ukierunkowanych na ograniczanie dostępności alkoholu. W związku z tym w dniu 2 września 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mocą postanowień wskazanej wyżej uchwały Rada zwiększyła limit (ustalony uchwałą Nr 158/XXXI/2018 Rady Gminy Rutki z dnia 11 września 2018 r.) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży o 15 sztuk ustalając go na poziomie 50 sztuk.

Zwiększenie tego limitu, jak zostało wskazane w uzasadnieniu do uchwały, wiązało się przede wszystkim z powiększeniem się granic miejscowości. Zgodnie z uzasadnieniem „na obrzeżach miejscowości powstały nowe budynki mieszkalne, siłą rzeczy zapotrzebowanie na usługi w tym również na sprzedaż napojów alkoholowych zwiększyło się. Posiada to odzwierciedlenie w rzeczywistości poprzez zwiększenie obłożenia istniejących punktów sprzedaży jak i w ilości wniosków składanych przez nowych przedsiębiorców lokujących sklepy w nowych lokalizacjach”. Jak dalej wskazano „w naszej ocenie proponowana zmiana w zakresie wzrostu ilości zezwoleń łącznie o 15 jest współmierna do zmian jakie zaszły w miejscowości na przełomie ostatnich lat obejmujących m.in. dynamiczną rozbudowę mieszkalną i powstanie nowych skupisk mieszkalnych oddalonych od istniejących obecnie lokalizacji punktów sprzedaży”.

Rada Miejska ustaliła powyższy limit w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta) na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

W ocenie organu nadzoru, przyjęta regulacja w sposób istotny narusza art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, w którym ustawodawca wprost postanowił, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu.

Szczególnego podkreślenia wymaga, iż swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z których wynika, iż „organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy” (art. 1 ust. 1 ww. ustawy). Jednocześnie w preambule określającej cele ustawy, ustawodawca zauważył, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia przez Radę obowiązku realizacji zadań, o których mowa ww. normach prawnych, z uwagi na zwiększenie maksymalnej liczby przedmiotowych zezwoleń w stosunku do wartości określonej w uchwale Nr 158/XXXI/2018 Rady Gminy Rutki z dnia 11 września 2018 r., pomijając eliminowanie czynników ryzyka sprzyjających rozwojowi problemów alkoholowych społeczności lokalnej.

Nie do zaakceptowania są w ocenie organu nadzoru motywy jakimi kierował się organ stanowiący Gminy Rutki wprowadzając do obrotu prawnego niniejszy akt. Z dołączonego do kwestionowanej uchwały uzasadnienia wynika, iż głównym powodem zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jest zaspokojenie zapotrzebowania na sprzedaż napojów alkoholowych, w związku ze zwiększeniem obłożenia istniejących punktów sprzedaży, jak i ilością wniosków składanych przez nowych przedsiębiorców lokujących sklepy w nowych lokalizacjach.

Zdaniem Wojewody przyjęta przez Radę argumentacja w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania, co stoi w oczywistej sprzeczności ustawowymi celami, nakreślonymi przez ustawodawcę w art. 1 i 2 ww. ustawy, jej preambule, jak i w wymownym tytule aktu - o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ograniczenie spożywania napojów alkoholowych dotyczy zarówno ilości spożywanego alkoholu, jak i jego dostępności, inaczej mówiąc miejsc jego sprzedaży, podawania i spożywania. Większa ilość i dostępność alkoholu, dzięki zwiększonej liczbie zezwoleń na jego sprzedaż implikuje zwiększenie też następstw nadużywania alkoholu. Preferowanym celem ustawy jest zaś przeciwdziałanie powstawaniu następstw nadużywania alkoholu.

Powyższe potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, które podkreśla, iż obowiązkiem organów stanowiących przepisy prawa miejscowego w tym zakresie jest podporządkowanie się tym celom, bowiem są one dla niego normami o charakterze wiążącym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Go 1103, wyraźnie podkreślił, że: „swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie zasad, stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę, oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej”. Natomiast w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt II SA 2792/95, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji celu ustawy, tj. m.in. ograniczania dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymywanie się od spożywania alkoholu.

Należy także zauważyć, że w uzasadnieniu uchwały nie można dopatrzeć się jakiegokolwiek nawiązania do zapisów gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, które to powinny być uwzględnione przy ustalaniu maksymalnej liczby zezwoleń (art. 12 ust. 7 ustawy). Brak takiego odesłania nie może być zastąpiony zawartym w uzasadnieniu stwierdzeniem, że uchwała jest zgodna z postanowieniami obowiązującego Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Rutki na rok 2022. Analizie organu nadzorczego podlegała bowiem treść uchwały, i to w jej uzasadnieniu powinny znaleźć się wyczerpująco opisane motywy uchwalonego aktu. „Skoro organ uchwałodawczy

nie wskazał, w jakiej relacji do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych pozostaje wprowadzona zmiana maksymalnej liczby zezwoleń, to tym samym pozbawił się niezbędnego elementu argumentacji, wpływającej na jego kontrolę” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 października 2019 r., I SA/Bk 521/19).

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przy zwiększaniu liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy, Rada Gminy Rutki nie uwzględniła przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ukierunkowanych na ograniczanie dostępności alkoholu, skupiając się wyłącznie na zwiększonym zapotrzebowaniu na sprzedaż napojów alkoholowych oraz na polepszeniu sytuacji handlowej lokalnych przedsiębiorców, czym naruszyła obowiązujący porządek prawny.

W świetle powyższego należy uznać, iż podwyższenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży o ponad 40% (z 35 na 50 pozwoleń) wyraźnie różni się z przywołanymi wyżej celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr 229/XXXI/22 Rady Gminy Rutki w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy 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 Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik