



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 2 lipca 2018 r.

Poz. 3435

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 66/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2018 r.

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

orzekam

o nieważności uchwały nr XXXVI/356/2018 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie odstąpienia od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Lubraniec w części określonej w: § 1 pkt 2 oraz w punktach od 4 do 10

UZASADNIENIE

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lubrańcu wprowadziła odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Lubraniec.

Wskazana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2018 r.

Zawiadomieniem z dnia 18 czerwca 2018 r., znak: WNK.DW.IV.4131.20.2018 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Lubrańcu w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do stwierdzeń zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała przepis art. 14 ust. 2 b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.). Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 b wskazanej ustawy rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w zakresie treści § 1 pkt 2 oraz punktów od 4 do 10 podjęta została z naruszeniem prawa, w szczególności z art. 2 i 7 Konstytucji RP w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 b ustawy.

Ponieważ akt normatywny został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego. Jest on niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 b ustawy, gdyż w demokratycznym państwie prawnym nie może funkcjonować akt prawny sprzeczny z przepisami ustawowymi, przez to, że został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej i rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa konstytucyjnego

wskazują, że na treść zasady państwa prawnego składają się zasada zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa oraz zasada poprawnej legislacji. Pierwsza z tych zasad chroni pożądane relacje pomiędzy prawem i jego odbiorcami i wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ponadto chodzi w niej o konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy stosujące prawo (wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64, wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 200, nr 5, poz. 41). Natomiast realizacja zasady prawidłowej legislacji obejmuje m.in. konieczność konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 2 a ustawy „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów”. Od powyższej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek w art. 14 ust. 2 b ustawy udzielając radzie miasta upoważnienia do wprowadzenia, „w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Z treści wskazanego przepisu prawnego jednoznacznie wynika, że rada miasta może wprowadzić odstępstwo od zakazu spożywania alkoholu w miejscach publicznych (przy zaistnieniu wskazanych w tym przepisie przesłanek), przy czym rada może jedynie określić miejsce publiczne, w jakim wspomniany zakaz nie obowiązuje. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera objaśnienia pojęcia „miejsca publicznego” na potrzeby właściwego zrozumienia treści zawartych w niej uregulowań. W związku z powyższym należy posiłkować się dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego także w tym zakresie. W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13 Trybunał Konstytucyjny w celu wyjaśnienia pojęcia „miejsce publiczne” odwołuje się m. in. do słowników języka polskiego: S. Linde, J. Karłowicza i in. oraz S. Dubisza z których wynika, że „miejsce publiczne” to miejsce „dostępne dla publiczności”, czy też teren lub pomieszczenie przeznaczone dla wszystkich ludzi, do którego nieograniczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi. Przykładowo, miejscem publicznym są: ulica, park, sklep czy obiekt użyteczności publicznej (dworzec, urząd). Wskazuje się ponadto w literaturze, że miejscem publicznym jest również takie, do którego można wejść za okazaniem biletu czy karty wstępu – np. teatr, kino, stadion sportowy. Trybunał Konstytucyjny wskazał też w wyroku, o sygn. akt SK 70/13, że miejsce publiczne to „miejsce dostępne dla nieograniczonego kręgu podmiotów.

Wymienione w przedmiotowej uchwale obszary i obiekty są niewątpliwie miejscami publicznymi.

Rada Miejska w Lubrańcu podejmując uchwałę nr XXXVI/356/2018 przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego we wskazanym na wstępie zakresie.

Regulacja zawarta w treści § 1 pkt 2 uchwały wprowadzająca odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych na obszarze terenu rekreacyjnego nad Dunajem położonego w Lubrańcu na działkach o numerach geodezyjnych 620/5, 620/22, 621/48, 625 w trakcie organizowanych gminnych festynów i innych imprez kulturalnych i sportowych jest niejasna i nieczytelna dla uczestników wymienionych imprez.

W ocenie organu nadzoru treść tego przepisu uchwały jest nieprecyzyjna i niemożliwa do wyegzekwowania.

Trudno bowiem sobie wyobrazić, by uczestnicy organizowanych gminnych festynów, i innych imprez kulturalnych i sportowych mieli sprawdzać czy przebywają na wskazanych działkach. Ponadto nasuwa się pytanie, gdzie i kiedy uczestnicy tychże imprez mieliby to sprawdzać. W uchwale należy wymienić konkretne miejsca, obiekty lub obszar, a więc je zindywidualizować.

Przedmiotowa uchwała w zakresie treści zawartej w § 1 pkt 4-10 narusza przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadzając niedopuszczalne odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach ustawowo chronionych. Zgodnie bowiem z brzmieniem przepisu 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.

Podkreślić należy, że przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący i niedopuszczalne jest wprowadzanie uchwałą Rady jakichkolwiek ograniczeń, odstępstw i modyfikacji jego treści.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubrańcu podejmując w dniu 25 maja 2018 r. uchwałę nr XXXVI/356/2018 w sprawie odstępstwa od zakazu spożywania napojów

alkoholowych w miejscach publicznych na terenie Gminy Lubraniec, naruszyła we wskazanym zakresie, w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz