

Druk Nr 278/2016
Projekt z dnia 9 października 2016.

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W ŁODZI
z dnia**

w sprawie uznania za niezasadne wezwania p. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą PPHU Inter Prasa Bernard Soja do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), Rada Miejska w Łodzi

uchwała, co następuje:

§ 1. Wezwanie p. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą PPHU Inter Prasa Bernard Soja do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2347), uznaje się za niezasadne, z uwagi na okoliczności wskazane w uzasadnieniu stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi do powiadomienia Wzywającego o podjęciu niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Łodzi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PIERWSZY WICEPREZYDENT MIASTA

Tomasz Trela

Projektodawcą jest
Prezydent Miasta Łodzi

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łodzi**

Tomasz KACPRZAK

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji i
Promocji

Luiza Staszczak Gąsiorok

INSPEKTOR

mgr Monika Zielińska-Drużka
26.08.2016r.

GLÓWNY
Józef Kuczyński
Juliusz Kuczyński

A

Radca Prawny
mgr Wiesław Rymiszewski

DR
Iwona Iwanicka

Załącznik
do uchwały Nr
Rady Miejskiej w Łodzi
z dnia

UZASADNIENIE

W wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa oznaczonym data 11 linca 2016 r., które wpłynęło do Urzędu Miasta Łodzi w dniu 4 sierpnia 2016 r. p. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą PPHU Inter Prasa Bernard Soja w Łodzi wezwał Radę Miejską w Łodzi do uchylecia uchwały Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, z uwagi niezgodność ww. uchwały z prawem.

Wezwanie, zostało wniesione do Rady Miejskiej w Łodzi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszone w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi obligatoryjną czynność poprzedzającą wniesienie, w razie bezskuteczności wezwania, skargi do sądu administracyjnego.

W swoim wezwaniu Wzywający zarzuca, że uchwała Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest niezgodna z prawem oraz narusza jego interes prawny i uprawnienia wynikające z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Wzywający zarzuca ww. uchwale, iż nie określa ona w konkretnych jednostkach miary odległości - w jakiej może być usytuowany punkt sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych wskazanych w § 1 ust. 1 uchwały. W konsekwencji, wnioskodawca wnosi o uchylenie ww. uchwały.

Wzywający podnosi, iż tylko „wskazanie konkretnych odległości może faktycznie sprzyjać realizacji celów ustawy i rozmieszczenia sklepów z alkoholem w sposób chroniący szczególne obiekty i zajmujące je osoby.” Ponadto zarzuca on, iż postanowienia kwestionowanej uchwały zostały sformułowane z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji wynikających m.in. z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad i techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego nie powinno powtarzać się treści przepisów ustawy.

Wezwanie jest niezasadne z przyczyn wskazanych poniżej.

Uchwała Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych została przyjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487) zwanej dalej u.w.t.p.a.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 12 ust. 2 u.w.t.p.a. upoważnia radę gminy do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Art. 12 ust. 2 u.w.t.p.a. nie wskazuje, w jaki sposób rada gminy powinna określać zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu, a w szczególności nie wskazuje, że określając te zasady należy wprowadzić regulację dotyczącą minimalnej odległości w metrach pomiędzy punktem sprzedaży napojów alkoholowych, a obiektami

chronionymi. W konsekwencji należy uznać, iż rada gminy ma w tym zakresie pewien zakres swobody i sama decyduje o wyborze sposobu i metody określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, uwzględniając oczywiście przy tym cele i wartości chronione na podstawie ustawy, jak i pozostałe istotne okoliczności, np. rodzaje i rozmieszczenie obiektów chronionych, czy zagospodarowanie przestrzenne gminy. Ustawodawca formułując takie, a nie inne brzmienie art. 12 ust. 2 u.w.t.p.a. pozostawił więc organowi stanowiącemu gminy możliwość szerokiego doboru kryteriów przy określaniu zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W przypadku uchwały Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przy określaniu zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem miejsc chronionych odwołano się do definicji zawartej w art. 2¹ pkt 1 u.w.t.p.a. Ustawa ta określa główne cele i zasady w zakresie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, a takim celem służy w szczególności określanie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przy tym należy zauważyć, że definicja w art. 2¹ pkt 1 u.w.t.p.a. została sformułowana w tej ustawie na potrzeby zbliżone z celem, jaki pełni ona w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi.

Nieuprawniony jest zarzut wnioskodawcy co do powtarzania w akcie prawa miejscowego treści przepisów ustawowych, ponieważ uchwała Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie powtarza treści art. 2¹ pkt 1 u.w.t.p.u., a jedynie odsyła do niego.

Wskazywane w wezwaniu naruszenie interesu prawnego p. Soi poprzez przyjęcie ww. uchwały nie miało miejsca, ponieważ w chwili przyjmowania tej uchwały nie występował taki interes. Pan _____ z wnioskiem o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wystąpił dopiero w 2016 r. Podkreślić również należy, iż przed wystąpieniem z takim wnioskiem Pan _____ nie zwracał się do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Łodzi o wydanie wstępnej opinii nt. lokalizacji planowanego miejsca sprzedaży napojów alkoholowych. Występując z takim wnioskiem przedsiębiorca zawsze ma możliwość uzyskania przed podjęciem działalności wstępnej opinii nt. zgodności planowanego punktu handlowego z postanowieniami uchwały Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r.

Odnosząc się do wybranej w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi metody określania usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem miejsc chronionych, kierowano się założeniem, że uchwała jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powinna zakresem swojego uregulowania obejmować wszystkie możliwe sytuacje. Ogólne sformułowanie pojęcia „najbliższej okolicy” z jednoczesnym wskazaniem elementów niezbędnych do zaistnienia sytuacji wykluczającej przesłankę „najbliższej okolicy”, stwarza możliwość objęcia wszystkich możliwych sytuacji dot. położenia przedmiotowych obiektów. Z tego właśnie powodu w uchwale przyjęto ustawową definicję „najbliższej okolicy”.

Należy również zauważyć, iż niejednokrotnie użycie zwrotów niedookreślonych (a w konsekwencji – nieostrych) bywa zamierzonym i pożądanym działaniem prawodawcy, który w ten sposób dąży do wyposażenia tekstu prawnego w niezbędną elastyczność, która pozwala dostosowywać decyzje prawne w sposób adekwatny do wszystkich indywidualnych cech konkretnych sytuacji pojawiających się obecnie i w przyszłości (zob. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2010, str. 178-179). Zwracał na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r. (SK 42/2005; OTK ZU 2006/10A poz. 1) podkreślił, że w praktyce nie jest możliwe posługiwanie

się w tekstach prawnych wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa.

W ramach konstrukcji prawnej definicji „najbliższej okolicy punktu sprzedaży napojów alkoholowych” przyjętej w ww. uchwale istnieje wprawdzie pewną uznaniowość, lecz pozostaje ona w granicach uznania administracyjnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych uznaniowość taka nie nosi cech dowolności, jeżeli decyzja/postanowienie zostaną wystarczająco uzasadnione (zostaną wskazane wszystkie okoliczności faktyczne i prawne oraz powody, jakie przemawiają za takim, a nie innym rozstrzygnięciem).

Zastosowanie wskazanego w wezwaniu sposobu określania odległości między punktami sprzedaży napojów alkoholowych a obiektami chronionymi za pomocą mierników pomiaru odległości, nie jest również rozwiązaniem idealnym, nie gwarantuje w każdym przypadku realizacji celów ustawy. Z doświadczeń gmin, które przyjęły tę metodę ustalania odległości, wynika, że także jej zastosowanie nie wyklucza rozmaitych problemów z oceną wzajemnego usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i obiektów chronionych. Powstawały chociażby problemy „labiryntów” tworzonych przez przedsiębiorców przed wejściami do sklepów i restauracji w celu wydłużania, przyjętej w przepisach lokalnych odległości.

Zawarte w uchwale Nr LVIII/1228/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Łodzi miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rozwiązanie prawne oparte na ustawowym pojęciu „najbliższej okolicy” zostało przyjęte przez wiele gmin, a w Łodzi funkcjonuje od 2002 roku. Należy również zauważyć, iż przedmiotowa uchwała podlegała kontroli legalności w trybie nadzoru wykonywanego przez Wojewodę Łódzkiego i w tym zakresie wyjaśnienia oraz ich uzasadnienie zostały uwzględnione.

W związku z powyższym, należy przyjąć, iż kwestionowana przez Wzywającego uchwała została podjęta przez Radę Miejską w Łodzi zgodnie z prawem, ponieważ mieści się ona w granicach uprawnień tego organu wynikających z delegacji ustawowej zawartej art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Z uwagi na wyżej przytoczone argumenty Rada Miejska w Łodzi uznała wezwanie za niezasadne.

PREZESIDENT RADA
MIEJSKA
W ŁODZI
I SPRAWA
Iwona Kuczyńska
Iwona Kuczyńska

[Signature]