



**Protokół nr 17/2011
z posiedzenia Komisji Praworządności i Bezpieczeństwa
Rady Miejskiej Wrocławia
z 29 sierpnia 2011 r.**

BRM-ZKO.0012.12.14.2011

Posiedzenie Komisji prowadził przewodniczący Krzysztof Kilarski.
Na ogólną liczbę 5 radnych, nieobecny był radny Maciej Zieliński.
Lista osób spoza Komisji, które uczestniczyły w posiedzeniu, stanowi załącznik nr 1 do niniejszego protokołu.

Porządek posiedzenia:

I. Rozpatrzenie wezwań, skarg i wniosków:

1. wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego – **druk nr 289/11**;
2. wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego – **druk nr 290/11**;
3. wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego – **druk nr 292/11**.

II. Wolne wnioski.

Ad. I.

W tym miejscu Komisja przeszła do rozpatrzenia następujących skarg i wezwań:

1) rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego – **druk nr 289/11**. Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność szeregu paragrafów (§ 1 ust. 1 pkt 7, § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 1 ust. 4, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 we fragmencie „oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach)”, § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6 i 7 uchwały o Nr XIII/241/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie zasad usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ nadzoru zarzucił, iż przedmiotowa uchwała we wskazanych w rozstrzygnięciu paragrafach w sposób istotny narusza prawo, a to z uwagi na sprzeczność jego postanowień z przepisami Konstytucji oraz ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. z 2007 r. Dz. U. Nr 70, poz. 473 ze zm.), w szczególności zaś przedmiotowa regulacja wykracza poza zakres delegacji ustawowej. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ocena kwestionowanych przepisów winna następować przede wszystkim przy uwzględnieniu granic delegacji ustawowej udzielonej mocą art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z dyspozycją cyt. przepisu, rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Dodatkowo w art. 14 ust. 6 przywołanej ustawy przepisy wyposażały radę gminy w kompetencje do wprowadzania czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, poda-

wania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych nie wymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Korzystając z ustawowej kompetencji, Rada Miejska Wrocławia w § 1 ust. 2 kwestionowanej uchwały wyłączyła możliwość usytuowania punktów stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w obiektach, w których lokalizacja punktu sprzedaży - w ocenie Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - powoduje wzrost zagrożeń wynikających ze spożycia alkoholu. W rzeczywistości przepis ów wyposażył w pewien zakres kompetencji Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a to w przedmiocie oceny przez wskazany organ zagrożeń związanych z lokalizacją punktu sprzedaży napojów alkoholowych w określonym miejscu wraz ze skutkami z tym związanymi wyrażającym się w postaci zakazu lokalizacji takiego punktu. Regulacja ta nie znajduje jednak w ocenie Komisji żadnej podstawy prawnej w ustawie i to zarówno w aspekcie przedmiotowym jak i podmiotowym. Z uwagi na powyższe, zgodzić należy się z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody kwestionującym legalność komentowanego przepisu. Komisja podziela ponadto pogląd Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie krytycznej oceny uregulowań zawartych w § 1 ust. 3 i ust. 4 kwestionowanej uchwały. Ocena legalności wspomnianych przepisów winna sprowadzać się do rozstrzygnięcia zakresu delegacji ustawowej zdefiniowanej jako „zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych”. Wprawdzie jest rzeczą dyskusyjną, czy przyjęty w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego pogląd, zgodnie z którym poprzez zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych należy rozumieć geograficzne położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej jest prawidłowy, jednak nie ulega wątpliwości, iż nie mieści się w granicach tak sformułowanej delegacji ustawowej ustalanie mocą uchwały warunków technicznych jakie winien spełniać punkt sprzedaży napojów alkoholowych. Tym samym i w tym zakresie przekroczona została przez Radę Miejską Wrocławia delegacja ustawowa. Zaś w § 1 ust. 1 pkt 7, § 2 ust. 1, § 4 ust. 1 oraz w § 4 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 uchwały wojewoda stwierdzając nieważność uzasadnił rozstrzygnięcie naruszeniem przez organ stanowiący poprzez sformułowania zawarte w kwestionowanych przepisach artykułu 2 Konstytucji RP, uznając zapisy uchwały za mało precyzyjne, stwarzające przy tym szerokie możliwości interpretacyjne. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ nadzoru dodatkowo zarzucił brak zamieszczenia przez Radę Miejską w kwestionowanym akcie prawnym legalnych definicji m.in. barów mlecznych i jadalni. Ponadto uznał, iż określone w § 4 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 7 uchwały miejsca są miejscami publicznymi, ogólnie dostępnymi. Jeśli zatem uznać, że wszystkie miejsca publiczne zasługują na specjalną ochronę uzasadniającą wprowadzenie zakazu spożywania w tych miejscach alkoholu, to wyłącznie uprawnionym do wprowadzenia takiego zakazu jest Ustawodawca na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1-5 ustawy. Stanowisko organu nadzoru może w tym zakresie rodzić obawy przekroczenia kompetencji nadzorczych wynikających z art. 85 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Przepis art. 85 zakreśla granice nadzoru, którym jest niewątpliwie kryterium zgodności z prawem. W art. 91 ust. 1 ustawodawca zdecydował, iż nieważna jest jedynie uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem. Kwestionując zatem przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego Wojewoda winien wskazać konkretny przepis prawa materialnego (np. ustawy, rozporządzenia), którego treść obraża przepis uchwały. Takiego przepisu organ nadzoru nie wskazał, ograniczając się jedynie do uzasadnienia, iż kwestionowane przepisy mogą w praktyce budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem kwestia interpretacji stanowi wyłączną domenę sądu. Warto w tym miejscu zauważyć, iż zarówno doktryna jak i orzecznictwo wypracowały szereg zasad interpretacyjnych, stosowanych w przypadkach powstawania luk prawnych, co w żaden sposób nie może być kwalifikowane jako działanie pozbawione podstaw prawnych (nielegalne). W skrajnych przypadkach luka w prawie prowadzić może do sytuacji, w której tworzone są przepisy tzw. martwe, tj. których nie można w praktyce zastosować z uwagi na niekompletność regulacji. Komisja zauważa pewną niekonsekwencję w działaniach organu nadzoru. W rozstrzygnięciu bowiem z dnia 11 marca 2011r. dot. uchwały nr VI/64/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 lutego 2011r. w sprawie zmiany

uchwały Nr XXXII/1089/09 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie ustalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wrocławia, organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej Wrocławia przekroczenie zakresu delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.) gdy ta w spornej uchwale zdefiniowała pojęcie przystanku komunikacyjnego. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ nadzoru zauważył, iż pomiędzy rodzajem aktu a normą upoważniającą (kompetencyjną) muszą istnieć dwójakiego rodzaju więzi: formalna i materialna. Wiąż formalna skupiać się będzie wokół proceduralnych aspektów podjęcia tej kategorii aktu tj. organu właściwego do jego wydania oraz trybu uchwalenia. Wiąż materialna zaś obejmować będzie związek pomiędzy treścią aktu a zakresem (granicami) spraw powierzonych do regulacji. Zachowanie tych więzi pomiędzy aktem prawa miejscowego uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego a treścią normy kompetencyjnej warunkować będzie prawidłowość i w konsekwencji zgodność z prawem tego aktu. Organ nadzoru wskazał przy tym, iż w sytuacji braku definicji ustawowej należy przyjąć podstawową regułę wykładni, którą jest wykładnia językowa która w takich przypadkach nakazuje stosowanie reguły języka potocznego. Stosowanie przepisów innej ustawy może nastąpić wówczas, gdy ustawa do niej odsyła. Uwzględniając granice ingerencji organu nadzoru a ponadto treść art. 8 Konstytucji RP, jako dyskusyjną należy uznać możliwość rozstrzygania przez organ nadzoru wyłącznie w oparciu o przepisy Konstytucji. Prawo bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej przysługuje przy ocenie zgodności aktów prawnych różnej rangi jedynie sądom, a to na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji. O ile zatem uchwalone przez Radę Miejską Wrocławia przepisy w praktyce będą wzbudzały wątpliwości interpretacyjne, powstałe na tym tle konflikty winny być rozstrzygane wyłącznie przez niezależne sądy. W innym przypadku rolę wymiaru sprawiedliwości przejmą organy administracji publicznej, co prowadzi do naruszenia Konstytucyjnej ustrojowej zasady podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą, wyrażonej w art. 10 Konstytucji. Nie wydaje się ponadto trafny pogląd wyrażony przez Wojewodę w myśl którego, ograniczenia spożywania alkoholu wynikające z § 4 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 7 uchwały dotyczą miejsc publicznych, ogólnie dostępnych, a wobec tego kompetencja do objęcia ich zakazem należy wyłącznie do materii ustawowej na mocy art. 14 ust. 1-5 ustawy. Interpretacja powyższa nie znajduje żadnego uzasadnienia. Ustawodawca wyraźnie bowiem udzielił radzie gminy w ust. 6 komentowanego przepisu kompetencji do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych nie wymienionych w art. 14 ust. 1-5 miejscach, nie przewidując przy tym żadnych ograniczeń. Przyjmując założenie podziału obszarów na miejsca publiczne i pozostałe, rodzi się pytanie w ogóle o możliwość wprowadzania przedmiotowych zakazów poza miejscami kwalifikowanymi potocznie jako publiczne. Komisja nie podziela również stanowiska organu nadzoru o niezgodności przepisu § 3 uchwały dotyczącego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w godzinach od 21.00 do 6.00, na obszarze staromiejskiego centrum Wrocławia, którego granice wyznaczone zostały ściśle wymienionymi ulicami i placami. Mając powyższe na uwadze Komisja, w wyniku głosowania (za – 3, przeciw – 0, wstrzymał się – 1 radny), postanowiła wnioskować o wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w zakresie stwierdzonej nieważności następujących przepisów przedmiotowej uchwały § 1 ust. 1 pkt 7, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 od słów „ oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach)”, § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6, 7;

2) rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego – druk nr 290/11. Przedmiotowym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 8 ust. 2 i 3 uchwały nr XIII/252/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Obornickiej, na północ od ulicy Paprotnej we Wrocławiu. Opisując motywy uzasadnienia decyzji organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej Wrocławia, iż ta przekroczyła zakres delegacji ustawowej, a to wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zago-

spodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.). W ocenie organu nadzoru, wskazane ustawy w sposób bezsporny kwalifikuje uchwałę dotyczącą porządku i czystości w gminach jako akt prawa miejscowego więc powszechnie obowiązujący na terenie działania organu, który go ustanowił, czego nie kwestionował sam organ stanowiący gminy. Konsekwencją powyższego założenia jest wniosek, iż jako taki, przedmiotowy akt prawny oraz jego zmiany mogą być uchwalone wyłącznie na podstawie i w granicach wyraźnego przepisu prawa rangi ustawowej. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ nadzoru zauważył, iż pomiędzy tego rodzajem aktu a normą upoważniającą (kompetencyjną) muszą istnieć dwojakiego rodzaju więzi: formalna i materialna. Wiąż formalna skupiać się będzie wokół proceduralnych aspektów podjęcia tej kategorii aktu tj. organu właściwego do jego wydania oraz trybu uchwalenia. Wiąż materialna zaś obejmować będzie związek pomiędzy treścią aktu a zakresem (granicami) spraw powierzonych do regulacji. Zachowanie tych więzi pomiędzy aktem prawa miejscowego uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego, a treścią normy kompetencyjnej warunkować będzie prawidłowość i w konsekwencji zgodność z prawem tego aktu. W § 8 ust. 1 uchwały ustalono strefę ochrony konserwatorskiej na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego, przy czym w ust. 2 i n. wprowadzono wymóg uzyskania opinii właściwych służb ochrony zabytków poprzedzających rozpoczęcie prac ziemnych. W ust. 3 z kolei nałożono wymóg uzyskania pozwoleń wskazanych wyżej służb na prowadzenie określonych prac ziemnych. Tymczasem brak jest w ustawie delegacji do wprowadzania dodatkowych wymogów w postaci uzyskania opinii względnie pozwoleń. Taki obowiązek wynika jedynie z przepisów ustawowych w przypadkach w niej przewidzianych. Ustalając więc obowiązki w tym zakresie organ stanowiący wkroczył w regulację materii ustawowej, czym naruszył istotnie przepisy prawa w tym i Konstytucji. W istocie w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca przewidział katalog prac wymagających uprzedniego uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Żaden inny przepis zarówno wspomnianej ustawy jak też ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje upoważnienia do wprowadzania dodatkowych opinii czy też pozwoleń. Wobec takiej regulacji, uznać należy, iż rozstrzygnięcie Wojewody należy uznać za uzasadnione. Mając powyższe na uwadze Komisja, w wyniku głosowania (za – 4, przeciw – 0, wstrzymało się – 0 radnych), postanowiła wnioskować o nie wnoszenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego;

3) rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego – druk nr 292/11. Przedmiotowym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 9 ust. 2, 3 i 4 uchwały nr XIII/253/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie zachodniego odcinka ulicy Legnickiej we Wrocławiu. Opisując motywy uzasadnienia decyzji organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej Wrocławia, iż ta przekroczyła zakres delegacji ustawowej, a to wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.). W ocenie organu nadzoru, wskazane ustawy w sposób bezsporny kwalifikuje uchwałę dotyczącą porządku i czystości w gminach jako akt prawa miejscowego więc powszechnie obowiązujący na terenie działania organu, który go ustanowił, czego nie kwestionował sam organ stanowiący gminy. Konsekwencją powyższego założenia jest wniosek, iż jako taki, przedmiotowy akt prawny oraz jego zmiany mogą być uchwalone wyłącznie na podstawie i w granicach wyraźnego przepisu prawa rangi ustawowej. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ nadzoru zauważył, iż pomiędzy tego rodzajem aktu a normą upoważniającą (kompetencyjną) muszą istnieć dwojakiego rodzaju więzi: formalna i materialna. Wiąż formalna skupiać się będzie wokół proceduralnych aspektów podjęcia tej kategorii aktu tj. organu właściwego do jego wydania oraz trybu uchwalenia. Wiąż materialna zaś obejmować będzie związek pomiędzy treścią aktu a zakresem (granicami) spraw

powierzonych do regulacji. Zachowanie tych więzi pomiędzy aktem prawa miejscowego uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego, a treścią normy kompetencyjnej warunkować będzie prawidłowość i w konsekwencji zgodność z prawem tego aktu. W § 9 ust. 1 uchwały ustalono strefę ochrony konserwatorskiej na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego, przy czym w ust. 2 i n. wprowadzono wymóg uzyskania opinii właściwych służb ochrony zabytków poprzedzających rozpoczęcie prac ziemnych. W ust. 3 i ust. 4 z kolei nałożono wymóg uzyskania pozwoleń wskazanych wyżej służb na prowadzenie określonych prac ziemnych. Tymczasem brak jest w ustawie delegacji do wprowadzania dodatkowych wymogów w postaci uzyskania opinii względnie pozwoleń. Taki obowiązek wynika jedynie z przepisów ustawowych w przypadkach w niej przewidzianych. Ustalając więc obowiązki w tym zakresie organ stanowiący wkroczył w regulację materii ustawowej, czym naruszył istotnie przepisy prawa w tym i Konstytucji. W istocie w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca przewidział katalog prac wymagających uprzedniego uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Żaden inny przepis zarówno wspomnianej ustawy jak też ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje upoważnienia do wprowadzania dodatkowych opinii czy też pozwoleń. Wobec takiej regulacji, uznać należy, iż rozstrzygnięcie Wojewody należy uznać za uzasadnione. Mając powyższe na uwadze Komisja, w wyniku głosowania (za – 4, przeciw – 0, wstrzymało się – 0 radnych), postanowiła wnioskować o nie wnoszenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Ad. II.

Wolnych wniosków nie zgłoszono.

Następnie Przewodniczący Komisji zaproponował, aby kolejne posiedzenie odbyło się dnia 12 września 2011r. (poniedziałek) o godz. 16.00, w sali nr 302.


Przewodniczący Komisji
Krzysztof Kilarski

Protokół sporządziła:
Elżbieta
Bocheńska - Zarzycka

