



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 14.07.2016 r.

Znak: PNK.I.4130.51.2016

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446)

### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr VIII/54/2016 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie gminy Bodzentyn.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 14 czerwca 2016 r. Rada Miasta Bodzentyn podjęła uchwałę w sprawie w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie gminy Bodzentyn.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W kwestionowanej uchwale Rada Miejska uregulowała następujące kwestie:

- 1) zasady udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 2) zasady wykonywania kontroli przestrzegania prawa przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych,
- 3) liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych,
- 4) zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Nie budzi wątpliwości, iż uchwały określające wymienione kwestie stanowią akty prawa miejscowego. Uchwały te stanowią bowiem akty prawne, które w sposób generalny i abstrakcyjny normują warunki niezbędne do uzyskania przez przedsiębiorców zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Akty te stanowią zatem podstawę w oparciu, o którą wydawane są decyzje administracyjne. Jako akty prawa miejscowego uchwały te powinny spełniać wymogi prawa ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa.

Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa.

Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności zobowiązującą wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania wprowadza w art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Rada gminy jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Organ stanowiący gminy zatem nie ma prawa do samoistnego, czyli nie mającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Jako podstawa prawna uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady gminy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano również art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487). Stosownie do wym. przepisów ustawy rada gminy ustala w drodze uchwały,

1) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, oraz

2) zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą przede wszystkim te przepisy uchwały, w których Rada Miejska określiła zasady udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasady prowadzenia kontroli przestrzegania prawa przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w cytowanym art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W stanie prawnym istniejącym w dacie podejmowania kwestionowanej uchwały nie było też żadnej innej podstawy prawnej zawierającej upoważnienie ustawowe do podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiotowym zakresie.

Należy zauważyć, iż upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalenia szczegółowych zasad wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz kontroli przestrzegania zasad obrotu tymi napojami zawarł art. 4<sup>1</sup> ust.1 pkt. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten jednakże został uchylony w wyniku nowelizacji ustawy z dniem 9 listopada 2002 r.

Zasady wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych reguluje ustawa o wychowaniu w trzeźwości. Natomiast do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, stosownie do art. 18<sup>3</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji. Przykładem mogą być następujące przepisy:

- 1) § 3 uchwały - kwestie uregulowane w art. 18 ust. 1, 2, 3 i 3 a ustawy,
- 2) § 4 ust. 3 uchwały - stanowi modyfikację art. 18<sup>1</sup> ustawy,
- 3) § 7 uchwały - stanowi modyfikację art. 18 ust. 9 ustawy,
- 4) § 8 uchwały - stanowi modyfikację art. 18 ust. 10 ustawy,
- 5) § 9 uchwały - kwestie uregulowane w art. 18 ust. 12, 12 a, 12 b i 13 ustawy,
- 6) § 11 uchwały - stanowi modyfikację art. 13 ust.2 ustawy.

Wskazać należy, iż art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 1994 r. (sygn. akt. SA/Gd

2824/93) wskazał, że pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych takich jak szkoły, przedszkole, miejsce kultu religijnego itp. Od zasad usytuowania punktów należy odróżnić zasady udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Rada gminy nie może zatem w uchwale określić zasad udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a w szczególności wskazywać podmiotów, których zgoda jest konieczną przesłanką uzyskania zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Ponadto kompetencje rady gminy nie obejmują reglamentowania godzin sprzedaży napojów alkoholowych.

W świetle powyższego nie znajduje żadnego uzasadnienia § 5 uchwały.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera ponadto upoważnienia do uregulowania przez radę gminy kwestii dotyczących kontroli przestrzegania zasad sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz związanych z ważnością wydanych zezwoleń. Należy zatem stwierdzić, iż przepisy zawarte w części III oraz § 16 uchwały zostały również wydane bez podstawy prawnej.

Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m. in. wyrok NSA z 6 maja 1994 r., sygn. akt. SA/Gd 2824/93, wyrok NSA z 17 listopada 1998 r., sygn. akt II SA 139/98 oraz WSA we Wrocławiu z 16 maja 2008 r., sygn. akt III SA/ Wr 121/08).

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała - za wyjątkiem § 4 ust. 1 i 2 - została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w części określonej w § 4 ust. 1 i 2 czyniłoby tą regulację niespójną z przedmiotem uchwały określonym w tytule uchwały oraz w § 1.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

  
Agata Wojtyszek