



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 26 października 2018 r.

Poz. 4448

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.233.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 października 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. ust. 2,3,4 i 6 uchwały Nr XXXVIII/379/18 Rady Gminy Korczyna z dnia 5 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz określenia zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania na terenie Gminy Korczyna.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Korczyna określiła m.in zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Przystępując do oceny legalności powyższej uchwały należy wziąć pod uwagę, że należy ona do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, wydanym na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem jest aktem z zakresu administracji publicznej. W świetle ww. przepisu gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zawarta w tym przepisie klauzula kompetencyjna zobowiązuje organy stanowiące gmin do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Gminny samorząd terytorialny jest legitymowany do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko wówczas i w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Samorząd terytorialny nie ma prawa do samoistnego, to jest nie mającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw swojego działania. Tak rozumiana kompetencja określona w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza, między innymi, zakaz wykraczania przez organy stanowiące gmin poza ściśle rozumiane upoważnienia ustawowe zawarte w ustawach szczególnych (por. wyrok NSA z dnia 8 września 2009 r., sygn. akt II GSK 42/09).

Powyższe zasady dotyczą również uchwał rad gmin wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Rada podejmując przedmiotową uchwałę wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego określonego w powyższym przepisie. Przestrzeganie prawa jest obowiązkiem organów administracji publicznej. Rady gmin stanowiące przepisy gminne zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92, „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy alkoholowej, radzie gminy przysługuje uprawnienie jedynie do określenia „zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży i podawania napojów

alkoholowych”. Pod pojęciem tym należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych (wyrok NSA z 6 maja 1994 r. SA/Gd 2824/93, niepubl.).

Tymczasem Rada Gminy w kwestionowanej uchwale zawarła szereg uregulowań dotyczących funkcjonowania „ogródków gastronomicznych”. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, nie znajduje umocowania w przepisach ustawy kompetencyjnej, a ponadto jest sprzeczne z art. 18 ust. 7 ustawy, który reguluje samoistnie warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

Należy zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Go 549/10, w którym Sąd stwierdził: „Rada gminy w uchwale wydanej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie może ustalać zasad tworzenia ogródków piwnych, określać warunków i wymogów ich prowadzenia, wykraczających poza ich usytuowanie, czyli położenie, umiejscowienie względem innych chronionych miejsc, obiektów czy punktów”. Dlatego powyższe zapisy stanowią przekroczenie ustawowej delegacji do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Niewłaściwie także określono zasady usytuowania „ogródków”. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok WSA w Lublinie, z dnia 26 maja 2011 r., III SA/Lu 131/11, gdzie stwierdzono, że „uchwała rady gminy, wydana na podstawie upoważnienia zawartego w przepisie art. 12 ust. 2 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie może zawierać w sobie powtórzenia treści normatywnej zawartej w art. 2 (1) pkt 1 ww. ustawy, ani też ograniczać się do prostego odesłania do niego. Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosując jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały”. Tymczasem zapisy § 3 ust.2 zawierają pojęcia nieostre i niezdefiniowane (np. zabudowania mieszkalne, zagrożenie niebezpieczeństwa), które nie pozwalają ich uznać za prawidłowe.

Ponadto żaden przepis ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określania warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak uczyniono to w § 3 ust. 4 uchwały.

W zakresie tym wiążące mogą być jedynie wskazania ustawodawcy, który w art. 18 ustanowił, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, określając jednocześnie jakie wymagania należy spełnić, aby takie zezwolenie uzyskać. Ustęp 7 tego przepisu wymienia też warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., II SA/Ol 269/09). Tak więc tryb wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych został w sposób wyczerpujący uregulowany w art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i rada gminy nie posiada żadnych kompetencji w zakresie możliwości wprowadzenia do uchwały postanowień związanych z tym trybem.

Niezgodny z prawem jest również zapis § 3 ust. 6 uchwały. Ustawa zawiera bowiem zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych (art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Ponadto w ustawie przewidziano dalszy zakaz odnoszący się do sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów (art. 14 ust. 2a), a także różnicowano nadto dopuszczalność sprzedaży alkoholu (w ośrodkach szkoleniowych, domach wypoczynkowych i na imprezach na otwartym powietrzu) w zależności od jego zawartości procentowej (art. 14 ust. 3-5). W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6). Jednakże, zdaniem Wojewody, uregulowanie tej materii nastąpić powinno w drodze odrębnej uchwały, a nie jak to uczyniła rada w § 3 ust. 6 uchwały. Zauważyć ponadto należy, że ten zapis również nie jest zgodny z zakresem upoważnienia. W art. 14 ust. 6 ustawodawca upoważnia radę gminy do wprowadzenia na terenie gminy

w innych nie wymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.

Takimi dodatkowymi miejscami, obiektami i obszarami, o których mowa jest w tych przepisach, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, są miejsca, obiekty i obszary, które ze względu na ich szczególny charakter zasługują na ochronę przed obecnością alkoholu, gdzie sprzedaż, podawanie, spożywanie, czy wnoszenie napojów alkoholowych, ze względu na szczególny charakter miejsca, obiektu, czy obszaru na terenie gminy jest niepożądane.

Wymienione w § 3 ust. 6 uchwały zakazy dotyczące spożywania napojów alkoholowych we wszystkich „lokalach i ich obrębie”, na terenie gminy, w których prowadzona jest sprzedaż napojów w istocie charakteru generalny i powszechny. Takie zaś ogólne ujęcie zakazu stanowi domenę zakazów wprowadzanych mocą ustawy, gdyż w świetle art. 14 wymienionej wyżej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie można uznać, że wszystkie punkty sprzedaży detalicznej na danym terenie mogą być traktowane jako obiekty o szczególnym charakterze.

Można tu wskazać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 236/06 stwierdził, że rada gminy wykracza poza upoważnienie ustawowe wskazane w art. 14 ust. 6 wymienionej wyżej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w przypadku, gdy kreuje na terenie gminy generalny zakaz sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach paliw. Nie wszystkie bowiem takie stacje mogą być traktowane jako obiekty o szczególnym charakterze.

Przypomnieć należy, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, co jednocześnie oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 (OTK 2000/5/141), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**