



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 kwietnia 2012 r.

Poz. 1488

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPIL.4131.1.88.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 marca 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/101/2012 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowanych na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie Gminy Krzanowice, w częściach określonych w:

- § 2 ust. 1 jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”,
- § 2 ust. 2 jako sprzecznej z art. 18 ust. 3a ustawy,
- § 4 ust. 1 jako sprzecznej z art. 9⁶ ustawy,
- § 4 ust. 2 jako sprzecznej z art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 6 ustawy
- § 4 ust. 3 jako sprzecznej z art. 14 ust. 5 ustawy,
- § 6 jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Krzanowicach ustaliła liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadziła zakaz sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych na terenie Gminy Krzanowice. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przepisy art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 6 ustawy.

Art. 12 w ust. 1 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, ust. 2 cytowanego artykułu uprawnia natomiast radę do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunki sprzedaży tych napojów. Z kolei w przepisie art. 14 ust. 6 ustawy zawarta została delegacja upoważniająca radę gminy do wprowadzenia w innych niż wymienione w ust. 1-5 przepisu miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Odnosząc przywołane wyżej regulacje ustawy do treści przepisów przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Krzanowicach, należy stwierdzić, iż przepisy: § 2 ust. 1 i ust. 2, § 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz § 6 uchwały naruszają prawo w stopniu implikującym konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Badając zgodność z prawem wymienionej wyżej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Regulacja § 2 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*Sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez Burmistrza Krzanowic*” stanowi powtórzenie art. 18 ust. 1 ustawy, natomiast uregulowanie zawarte w § 2 ust. 2, mówiące, że „*Zezwolenia, o których mowa w ust. 1, Burmistrz Krzanowic wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z niniejszą uchwałą*” jest powtórzeniem art. 18 ust. 3a ustawy. Z kolei § 4 ust. 1 uchwały w brzmieniu „*Sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są: 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych; 2) wydzielone stoiska - w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m²; 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych*” stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 96 ustawy. Postanowienia § 4 ust. 3 uchwały, mówiące o tym, że „*Sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w czasie imprez i festynów na otwartym powietrzu może być prowadzona wyłącznie pod warunkiem uzyskania jednorazowego zezwolenia wydanego przez Burmistrza, tylko w miejscu do tego wyznaczonym w zezwoleniu*” są natomiast modyfikacją przepisu art. 14 ust. 5 ustawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalne (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.” W świetle powyższego należy stwierdzić, iż regulacje zawarte w wyżej wymienionych przepisach uchwały dotyczą materii określonej już obowiązującymi przepisami prawa, co jest równoznaczne z brakiem prawnej legitymacji do normowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stosunków w powyższym zakresie.

Za sprzeczne z prawem organ nadzoru uznał także postanowienia § 4 ust. 2 uchwały. Przyjmując zapis w brzmieniu: „*Dopuszcza się możliwość podawania napojów alkoholowych na zewnątrz punktów sprzedaży w tzw. „ogródkach gastronomicznych”, stanowiących integralną część punktu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, jeżeli posiadają ogrodzenie*” w oparciu o art. 12 ust. 2 oraz art. 14 ust. 6 ustawy i określając warunki, jakie powinien spełniać „ogródek gastronomiczny”, Rada Miejska wyraźnie przekroczyła uprawnienia wynikające z tych przepisów. Na poparcie tej tezy można zacytować wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r. (II SA/Ol 26/09, LEX nr 509630), w którym wyrażono pogląd, że nie mieści się w ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać takie miejsce sprzedaży i podawania napojów. Żaden też przepis wskazanej ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określania warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 10 sierpnia 2010 r. (II SA/Go 549/10, LEX nr 707361) wskazał, że pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, miejsca kultu religijnego itp. Nie mieści się natomiast w ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać takie miejsce sprzedaży i podawania napojów, ani tym bardziej warunków budowy takich punktów.

Niezgodne z delegacją ustawową są również zapisy § 6 uchwały zgodnie z którym „*Punkty prowadzące sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych muszą spełniać warunki określone w przepisach prawa*”. Przepis ten wyraźnie przekracza zakres upoważnienia prawotwórczego, co jest sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w Konstytucji RP zasada legalizmu nakazuje bowiem, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Oznacza to, iż podczas gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w takim zakresie i w tych przypadkach, w których upoważnia je do tego obowiązujące prawo (*por. W. Skrzydło - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - komentarz, Zakamycze 1999 r., s. 15; por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96 M. Podat. 1997/12/374*). Skoro zatem ustawa stanowiąca podstawę do wydania zaskarżonej uchwały nie zawierała upoważnienia do uregulowania przez Radę Gminy kwestii zawartych w kwestionowanych paragrafach to tym samym przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Warto przy tym zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać.

Ponadto należy zauważyć, iż realizacja zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych została poddana kompleksowej regulacji w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Organy gminy realizując zadania wynikające z przepisów ustawy, zobowiązane są do respektowania bezwzględnie obowiązujących norm ustawowych i przyznanego im zakresu kompetencji.

Organ nadzoru zaznacza również, że tytuł uchwały nr XIII/101/2012 Rady Miejskiej w Krzanowicach nie jest adekwatny do jej treści, albowiem działając na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy rada wprowadziła na terenie gminy także zakaz wnoszenia alkoholu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały we wskazanych częściach należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Krzanowicach
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak