

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.165.2018.A.Łab

z dnia 29 października 2018 r.

Rada Gminy Dąbie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 uchwały Nr XXXVIII/325/2018 Rady Gminy Dąbie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Dąbie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Gminy Dąbie podjęła uchwałę Nr XXXVIII/325/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Dąbie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru uznał, że uchwała w zakwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 12 ust.1 i 3, art. 14 ust. 2 a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) oraz § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz.283 ze zm.).

Na wstępie należy się odnieść do przepisów, które Rada Gminy Dąbie wskazała jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały, w szczególności art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r.poz.487, z 2017 r.poz.2245, z 2018 r.poz.310,650).

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 w/w ustawy, rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla:

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3;
- 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Zaś ust. 3 art. 12 przedmiotowej ustawy stanowi, iż rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 130/10).

Rada Gminy w § 1 i 2 uchwały wypełniła delegację przewidzianą w art. 12 ust. 1 i 3 ustawy. Jednak przepisy § 3 uchwały wykraczają poza powyższe upoważnienie, gdyż zawarto w nim regulacje dotyczące wprowadzenia stałego zakazu podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych na terenie *placów zabaw* dla dzieci. Tymczasem kwestia wprowadzenia zakazu we wskazanych obiektach nie mieści się w pojęciu "zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych", o których mowa w art. 12 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z treścią wyroku NSA z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt II GSK 1053/14, uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy nie może wskazywać obiektów, na terenie których nie może być usytuowany punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, gdyż wkraczałby w ten sposób w zagadnienie zakazów, o którym mowa w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Niewątpliwie § 3 uchwały Rady Gminy Dąbie wkracza w materię uregulowaną treścią art.14 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Place zabaw bezspornie należą do kategorii gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała Rady nie może jeszcze raz regulować tego co zostało już

uregulowane w źródle powszechnie obowiązującym, a więc w ustawie, ratyfikowanych umowach międzynarodowych i rozporządzeniach albowiem może to wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, iż transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze gminy.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia wynikające z dyspozycji art. 12 ust. 1 i 3 ustawy nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, iż każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w jego granicach. Nie jest natomiast upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11, Lex nr 1108385).

Jednocześnie należy zauważyć, iż § 3 kwestionowanej uchwały modyfikuje treść zapisu ustawowego, tj. art. 14 ust. 2a, wymieniając oprócz spożywania również podawanie oraz wnoszenie napojów alkoholowych. Powtórzenie w zaskarżonej uchwale czy też modyfikacja zapisów ustawy, stanowi wyjście przez Radę Gminy ponad wytyczne zawarte w upoważnieniu i jest istotnym naruszeniem § 137 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej". Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 roku sygn. II SA/Go 471/06.

Wprowadzenie w drodze uchwały czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych jest możliwe jedynie na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy. Jednak dotyczy on innych niewymienionych w art. 14 ust. 1-5 miejsc, obiektów lub określonych obszarów gminy ze względu na charakter tych miejsc i obszarów, nie objętych zakazem ustawowym. Musi to być uzasadnione ich charakterem, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży. (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 lipca 2014 r. PN.4131.163.2014).

Mając na względzie powyższe, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt