



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lipca 2015 r.

Poz. 3110

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.72.83.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 2 i § 3 oraz tytułu uchwały we fragmencie „oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i warunków sprzedaży tych napojów” uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 28 maja 2015 roku nr IX/93/15 w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i warunków sprzedaży tych napojów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lwówku Śląskim w dniu 28 maja 2015 roku podjęła uchwałę nr IX/93/15 w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i warunków sprzedaży tych napojów.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 czerwca 2015 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie:

1. § 2 narusza w istotny sposób art. 14 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.) – zwanej dalej ustawą – oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

2. tytułu we fragmencie „oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i warunków sprzedaży tych napojów” oraz § 2 c i d we fragmencie „oraz ich najbliższej okolicy” narusza w istotny sposób art. 12 ust. 2 ustawy oraz art. 7 Konstytucji,

3. § 3 narusza w istotny sposób art. 12 ust. 1, ust. 2, art. 18 ustawy oraz art. 7 Konstytucji.

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, realizując tym samym kompetencję wynikającą z art. 12 ust. 1 ustawy. W § 2 natomiast Rada określiła miejsca, w których zakazuje się usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich podawania. W § 3 Rada uregulowała kwestię wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem, jak i w miejscu sprzedaży.

Ad. 1. Rada stanowiąc w § 2 o miejscach w których wprowadza się zakaz sytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w istocie zrealizowała normę kompetencyjną wynikającą z art. 14 ust. 6 ustawy, a nie jak wskazała w podstawie prawnej art. 12 ust. 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru samo wskazanie miejsc w których obowiązują zakaz nie stanowi określenia zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych w rozumieniu art. 12 ust. 2 ustawy. Tym samym należy wskazać, że wedle art. 14 ust. 6 ustawy rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w niewymienionych w przepisie ustawy miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Dokonując oceny § 2 uchwały w świetle wskazanej normy kompetencyjnej stwierdzić należy, że ustanowienie zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w zakładach pracy (§ 2 ust. 1) oraz w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych i opiekuńczych (§ 2 ust. lit. b) wynika wprost z zapisów ustawy. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy zabrania się sprzedaży napojów alkoholowych:

1. na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;
2. na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;
3. w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;
4. w środkach i obiektach komunikacji publicznej, z wyjątkiem wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa;
5. w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.

Powyższe oznacza, że Rada wprowadzając zakazy sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w stosunku do miejsc i obiektów, co do których odpowiednie regulacje zawiera ustawa (tutaj art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2) przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z art. 14 ust. 6 ustawy.

Nadto wskazać należy, że również pozostałe elementy kwestionowanego § 2 stanowią o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 6 ustawy. Oprócz wyżej wskazanych zakazów, na podstawie § 2 ust. 1 uchwały Rada wprowadziła zakazy: sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w zakładach opieki zdrowotnej (lit. c), w obiektach kultu religijnego oraz ich najbliższej okolicy (lit. d), w punktach gastronomicznych oraz kioskach prowadzących sprzedaż z okienka (lit. e), na terenie basenów i kąpielisk (lit. f), na obiektach sportowych, z wyłączeniem zlokalizowanych na ich terenach stałych punktów (lit. g). Dokonując oceny wskazanych regulacji wskazać należy, że norma zawarta w art. 14 ust. 6 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych ze względu na charakter miejsca, obiektu lub obszaru. Tymczasem miejsca, co do których ustanowiono zakaz, określone zostały w bardzo ogólny sposób, bez ich konkretyzacji i wskazania minimalnych cech, które nadawałyby im charakter specyficzny (szczególny), uzasadniający wprowadzenie zakazu. Tym samym wprowadzając opisane wyżej zakazy przekroczono kompetencję z art. 14 ust. 6 ustawy. Wprowadzając ogólny zakaz spożywania alkoholu w takich miejscach bez ich zindywidualizowania, a tym samym uznając, że każde takie miejsce posiada charakter specjalny, Rada wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy. Wszystkie wymienione w § 2 ust. 1 lit. c, d, e, f i g miejsca są bowiem miejscami publicznymi, ogólnie dostępnymi. Gdyby uznać, że wszystkie miejsca publiczne zasługują na specjalną ochronę uzasadniającą wprowadzenie zakazu spożywania w tych miejscach alkoholu, to tylko ustawodawca jest wyłącznie uprawnionym do wprowadzenia takiego zakazu, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1-5 ustawy.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II GSK 236/06, Lex nr 280305) w odniesieniu do wprowadzenia generalnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach paliw, gdzie Sąd przyjął, że: "Samo przyjęcie szczególnego charakteru stacji paliw mogłoby uzasadniać wprowadzenie bezwzględnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych we wszystkich bez wyjątku tego typu obiektach, w skali ogólnokrajowej, jedynie przez ustawodawcę, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1-5 powołanej ustawy". Stanowisko Sądu jak najbardziej należy odnieść do zakazów określonych w § 2 ust. 1 lit. c, d, e, f i g uchwały.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 roku sygn. akt III SA/Wr 568/11.

Ad. 2. Dokonując oceny § 2 ust. 1 lit. , c i d uchwały w świetle normy kompetencyjnej art. 12 ust. 2 ustawy stwierdzić należy, że nie stanowią one określenia zasad usytuowania na terenie miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w rozumieniu rzeczzonego przepisu ustawy. Jak już wcześniej wspomniano samo wskazanie miejsca w którym wprowadza się zakaz sytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych stanowi w istocie realizację normy kompetencyjnej wynikającej z art. 14 ust. 6 ustawy. Z kolei rozszerzenia zakresu stosowania zakazu poprzez stwierdzenie, że obowiązuje on w zakładach opieki zdrowotnej i społecznej (§ 2 ust. 1 lit. c) i w obiektach kultu religijnego (§ 2 ust. 1 lit. d) oraz ich najbliższej okolicy stanowi wadliwą próbę realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy. Wedle rzeczzonego przepisu rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie kwestionowanych zapisów uchwały Rada nie zrealizowała w prawidłowy sposób kompetencji wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy. Jak wskazano w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 1994 r. (sygn. akt SA/Gd 2824/93) i z dnia 18 marca 1994 r. (sygn. akt SA/Gd 2818/93, OwSS 1994/2/73) 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. W ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy uchwały nie stanowią określenia tych zasad. Zawarte w art. 12 ust. 2 ustawy upoważnienie do ustalenia "zasad usytuowania miejsc" musi podlegać ścisłej wykładni językowej. Tak więc usytuowanie to położenie, lokalizacja, umiejscowienie (Słownik synonimów, PWN, Warszawa 2007); umiejscowienie czegoś, to z kolei miejsce, jakie to coś zajmuje względem czegoś (Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 2007).

Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy, liczba punktów sprzedaży, o których mowa w ust. 1, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. A zatem celem wprowadzenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, do określenia których jest zobligowana rada gminy, jest ograniczanie dostępności alkoholu. Realizacja przyznanej Radzie kompetencji powinna zatem następować poprzez uchwalenie wytycznych co do lokalizacji punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jakimi kierować będzie się organ wydający zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności. Jednakże Rada w zakresie realizacji normy kompetencyjnej art. 12 ust. 2 ustawy ograniczyła się jedynie do wskazania, że w stosunku do dwóch z wymienionych miejsc (określonych w § 2 ust. 1 lit. , c i d uchwały) obowiązuje zakaz sprzedawania i podawania napojów alkoholowych w najbliższej ich okolicy, bez wskazania wytycznych w tym zakresie. Tymczasem zgodnie z art. 21 pkt 1 tej ustawy określenie "najbliższa okolica" punktu sprzedaży napojów alkoholowych oznacza obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw.

W ocenie organu nadzoru w omawianym zakresie Rada w niewłaściwy sposób skorzystała z upoważnienia ustawowego do ustanowienia prawa miejscowego w postaci zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych poprzez brak określenia odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, co może prowadzić do różnego ich pojmowania i stosowania przez organy administracji. W tym miejscu należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 131/11), zgodnie z którym "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. 21 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".

Jak stanowi art. 7 Konstytucji "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał." (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Na temat zakresu upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 2 ustawy niejednokrotnie wypowiedało się orzecznictwo. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Gl 130/2010 podkreśla się, że wskazany przepis nie daje kompetencji radzie do doprecyzowania lub zmiany wyrażonych w ustawie warunków uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak również kompetencji wprowadzania dalszych, niewymienionych w art. 14 ustawy zakazów dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie, miejsce 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. Także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 marca 2009 r., II SA/Ol 26/2009 wskazuje się, 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. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2008 r., VIII SA/Wa 131/2008, słusznie zauważa się, że prawotwórcza działalność organów nie może polegać na konstruowaniu przepisu bez wskazania podstawy prawnej do jego wydania, gdyż takie postępowanie przerzucałoby na adresatów norm, a także na organy nadzoru oraz sądy każdorazowe ustalanie istnienia lub nieistnienia właściwej podstawy prawnej do tworzenia przepisów. Nie można bowiem domniemywać generalnej kompetencji organów władzy publicznej do działalności prawotwórczej, skoro organy te obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Rada gminy podejmująca uchwałę na podstawie unormowań zawartych art. 12 ust. 2 - które upoważniają ten organ do ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych - nie może, bez wyraźnego wskazania odpowiednich przepisów kompetencyjnych, wykraczać poza zakres przedmiotowy art. 12 ust. 2.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że tytuł we fragmencie „oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i warunków sprzedaży tych napojów oraz § 2 c i d we fragmencie „oraz ich najbliższej okolicy” stanowią istotne naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Podejmując przedmiotową uchwałę w zakresie kwestionowanych regulacji Rada nie wypełniła przyznanego jej ustawowo upoważnienia (brak określania zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych).

Ad. 3. Odnosząc się do postanowień zawartych w § 3 uchwały stwierdzić należy, że Rada nie posiada kompetencji do regulowania kwestii wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem, jak i w miejscu sprzedaży. Przepis art. 12 ust. 1 i 2 w sposób wyczerpujący określają materię, do uregulowania której została upoważniona rada gminy. Ponadto tryb wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych został uregulowany w art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dlatego też kwestionowany § 3 uchwały, w którym Rada uregulowała kwestie wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), nie stanowi realizacji kompetencji określonej w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jak również stanowi ingerencję w materię unormowaną w art. 18 ustawy.

Podsumowując powyższe wywody należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz