



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 października 2015 r.

Poz. 4193

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.91.10.2015.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr 107/X/15 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 2 września 2015 r. zmieniającej uchwałę nr 458/LII/14 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jaki i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Nowa Ruda miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i wprowadzenia zakazu podawania i spożywania napojów alkoholowych.**

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 września 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1286), Rada Miejska w Nowej Rudzie podjęła uchwałę nr 107/X/15 zmieniającą uchwałę nr 458/LII/14 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jaki i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Nowa Ruda miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i wprowadzenia zakazu podawania i spożywania napojów alkoholowych.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 września 2015 r. pismem nr BOS.0002.8.2015 z dnia 4 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1286) – zwanej dalej „ustawą”.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 12 ust. 1 ustawy. Wedle przytoczonego przepisu, rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (art. 12 ust. 1). Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 2). Ponadto wskazano również na art. 14 ust. 6 tej ustawy, zgodnie z którym, 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.

Przywołany powyżej art. 14 ust. 6 ustawy w przypadku przedmiotowej uchwały stanowi bezpośrednią podstawę prawną do jej podjęcia.

Na podstawie powyższych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Rada Miejska w Nowej Rudzie dokonała zmiany uchwały nr 458/LII/14 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 3 września 2014 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jaki i w miejscu sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Nowa Ruda miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i wprowadzenia zakazu podawania i spożywania napojów alkoholowych. Mocą § 1 kwestionowanej uchwały do § 4 uchwały zmienianej, określającego miejsca w których na terenie Miasta Nowa Ruda zabrania się sytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich spożywania, **dodano pkt 6 w brzmieniu: na terenie klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych spółdzielni mieszkaniowych działających na Gminy Miejskiej Nowa Ruda, a także na terenie klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miejskiej Nowa Ruda oraz budynków mieszkalnych będących własnością Gminy Miejskiej Nowa Ruda.**

W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały, Rada wskazała, że w powyższych miejscach odnotowuje się nagminne spożywanie alkoholu, a brak wskazania tych miejsc w obowiązującej uchwale skutecznie uniemożliwia podjęcia czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego przez Policję czy też Straż Miejską. Ponadto zwrócono uwagę, że osoby spożywające alkohol na klatkach schodowych i w piwnicach dopuszczają się dewastacji i zniszczeń mienia i zakłócania porządku publicznego. Nierzadko też podczas spożywania alkoholu osoby te palą papierosy czym sprowadzają zagrożenie pożarowe. Wskazano także, że na tego rodzaju zachowania narażone są szczególnie klatki schodowe i ogólnodostępne części wspólne budynków mieszkalnych, które usytuowane są w bliskim sąsiedztwie punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W ocenie Rady, z uwagi na powyższe względy oraz ich charakter, określone miejsca w postaci klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych w budynkach wielolokalowych są miejscami, w których obecność alkoholu jest niepożądana.

W ocenie organu nadzoru, przytoczony § 1 uchwały wprowadzający dodatkowe miejsca objęte zakazem sytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich spożywania w postaci klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych spółdzielni mieszkaniowych działających na Gminy Miejskiej Nowa Ruda, wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miejskiej Nowa Ruda oraz budynków mieszkalnych będących własnością Gminy Miejskiej Nowa Ruda, stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 6 ustawy poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego.

W pierwszej kolejności należy bowiem zauważyć, że na podstawie art. 14 ust. 1-5 ustawy wprowadzony został (ex lege) powszechnie obowiązujący zakaz prawny dotyczący sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w odniesieniu do ściśle określonych kategorii miejsc, obiektów lub obszarów, które zostały określone enumeratywnie w ustawie poprzez użycie sformułowań językowych pozwalających na ich odróżnienie od ogółu pozostałych miejsc, obiektów lub obszarów publicznych. Z kolei w zakresie art. 14 ust. 6 ustawy trzeba mieć na uwadze, że upoważnienie rady gminy do wprowadzenia stosownych zakazów służyć ma nie generalizacji, ale jedynie poszerzeniu zakresu stosowania tego typu zakazów także na inne miejsca, obiekty lub obszary, nie objęte wyliczeniem określonym w art. 14 ust. 1-5 ustawy i to wyłącznie w sytuacji gdy jest to uzasadnione ze względu na ich charakter np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą, nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży.

Przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy w celu wskazania miejsc, obiektów lub określonych obszarów gminy, na które rozciągać się ma obowiązywanie czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, nie mogą posługiwać się sformułowaniami ogólnymi i generalnymi (jak np. ulice, place, parki, skwery, obiekty sportowe, obiekty rekreacyjne, sklepy, place zabaw, wnętrza blokowe, klatki schodowe, cmentarze), które charakteryzują się ogółem cech wspólnych dla danego rodzaju miejsca, obiektu bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 kwietnia 1997 r., sygn. akt III RN 11/97). Jak wskazano powyżej, zakaz powinien dotyczyć ściśle określonych miejsc, obiektów lub obszarów ze względu na ich charakter. Rada gminy wprowadzić może zakaz obejmujący miejsca, obiekty i obszary, gdzie obecność alkoholu jest niepożądana właśnie ze względu na charakter tych miejsc.

Szczególny charakter miejsca, obiektu lub obszaru, ze względu na który wprowadzany jest zakaz musi mieć przy tym wymiar lokalny. Istotą bowiem wykonawczych aktów prawa miejscowego jest uwzględnianie czynników, które nie mają ogólnokrajowego wymiaru. Zakaz nie może zatem dotyczyć takich miejsc, obiektów lub obszarów, które posiadają identyczne cechy także poza granicami gminy. Jeżeli dana klasa miejsc, obiektów lub obszarów nie wykazuje specyfiki lokalnej, nie może stanowić przedmiotu regulacji wydanej na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy. To do ustawodawcy należy bowiem określenie, jakie miejsca mają w skali ogólnokrajowej cechy uzasadniające objęcie zakazem (co uczynił on w art. 14 ust. ustawy). Rozszerzanie ustawowego katalogu o miejsca, obiekty i obszary, które nie posiadają szczególnych cech lokalnych należy zatem rozpatrywać jako wkraczanie w materię zarezerwowaną jedynie dla ustawodawcy. Na tej samej zasadzie nie można wprowadzać zakazów, które miałyby charakter ogólniejszy w stosunku do norm ustawowych.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące interpretacji przepisów upoważniających Radę do podjęcia kwestionowanej uchwały, nie sposób zgodzić się z zasadnością i legalnością objęcia klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych spółdzielni mieszkaniowych działających na Gminy Miejskiej Nowa Ruda, wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miejskiej Nowa Ruda oraz budynków mieszkalnych będących własnością Gminy Miejskiej Nowa Ruda zakazem sytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich spożywania. Wskazane przez Radę miejsca, pomimo kwestii podniesionych w uzasadnieniu do uchwały, nie spełniają przesłanek uzasadniających objęcie ich wspomnianym zakazem. Rada w żaden sposób nie wykazała, że akurat klatki schodowe, strychy i pomieszczenia piwniczne spółdzielni mieszkaniowych wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miejskiej Nowa Ruda oraz budynków mieszkalnych będących własnością Gminy Miejskiej Nowa Ruda posiadają specjalny charakter, odróżniający je od pozostałych tego typu miejsc (np. wspólnot mieszkaniowych bez udziału Gminy Miejskiej Nowa Ruda) położonych na terenie Gminy Miejskiej Nowa Ruda, który uzasadnia wprowadzenie zakazu sytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich spożywania. Nie sposób również nie zauważyć, że problemy, o których mowa w uzasadnieniu do uchwały, a więc ewentualne negatywne skutki spożywania alkoholu w postaci niszczenia mienia oraz zakłócania porządku publicznego mogą występować na klatkach schodowych, strychach i piwnicach budynków wielolokalowych na terenie całego kraju, a nie tylko na terenie Gminy Miejskiej Nowa Ruda. Tym samym miejsca te mają charakter ogólny wobec, których zakaz może być wprowadzony jedynie na poziomie ustawowym.

W ocenie organu nadzoru, na ocenę legalności wprowadzenia zakazu sytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich spożywania na terenie klatek schodowych, strychów i pomieszczeń piwnicznych spółdzielni mieszkaniowych działających na Gminy Miejskiej Nowa Ruda, wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy Miejskiej Nowa Ruda oraz budynków mieszkalnych będących własnością Gminy Miejskiej Nowa Ruda nie mogą mieć wpływu zachowania osób wywołujących zakłócenia porządku i spokoju publicznego. Zakazy, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy, służyć mają wyłącznie jako szczególna ochrona pewnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego. W tym kontekście należy wskazać, że jako cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie został wskazany obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, ładu czy porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy). Zatem zakaz wprowadzony na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy chronić ma określone miejsca przed alkoholem, a nie przed zachowaniami osób z niego korzystających. Tak więc, występowanie w miejscach wskazanych przez Radę pewnych zdarzeń o charakterze naruszeń porządku publicznego nie może samodzielnie przesądzać o możliwości wprowadzenia na ich terenie zakazu, o którym mowa w art. 14 ust. 6 ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II GSK 324/05 oraz z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 437/12.

Trzeba także zwrócić uwagę, że uzasadnieniem dla wprowadzenia zakazu wobec miejsc wymienionych przez Radę nie może być fakt, że znajdują się one w pobliżu punktów sprzedaży alkoholu. Jak już bowiem wskazano, celem wprowadzenia zakazów jest ochrona konkretnych miejsc przed alkoholem za względu na ich specyficzne, indywidualne cechy oraz znaczenie dla społeczności lokalnej.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała została podjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 6 ustawy skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. 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.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – *„Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP."*

**Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.**

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

**Zgodnie z art. 92 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.**

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*