



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 2 stycznia 2023 r.

Poz. 30

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 325 .2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r., poz.559 ze zm.) w związku z art.12 ust.3 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi /Dz.U. z 2021r. poz. 1119 z późn.zm./.

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

ust.1 ,2 , ust.4 we fragmencie „*Zabrania się spożywania napojów alkoholowych na terenie posesji, na której znajduje się punkt sprzedaży tych napojów alkoholowych*” , **ust.9, ust.10, 11, 12, 13, 15** Załącznika nr 1 do uchwały Nr LXXX/100/2022 Rady Gminy Bircza z dnia 2 grudnia 2022r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Bircza

Uzasadnienie

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

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 (Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 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 powyższym przepisem. 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, „Współnota” 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 Bircza w kwestionowanej uchwale zawarła szereg uregulowań dotyczących sprzedaży napojów alkoholowych, czy też funkcjonowania „ogródków piwnych”. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, nie znajduje umocowania w przepisach ustawy kompetencyjnej, a ponadto jest sprzeczne z art. 18 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, 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.

Ponadto żaden przepis ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określania warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak uczyniono to w ust.1 i ust.2 Załącznika Nr 1 do niniejszej 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). Natomiast 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 ust.4 Załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym „*Zabrania się spożywania napojów alkoholowych na terenie posesji, na której znajduje się punkt sprzedaży tych napojów alkoholowych*”.

Zdaniem organu nadzoru uregulowanie tej materii nastąpić powinno w drodze odrębnej uchwały, a nie jak to uczyniła rada w ust.4 zdanie drugie Załącznika Nr 1 do przedmiotowej 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.

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.

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru