



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3328

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.234.2025.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 18 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/111/2025 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/360/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 26 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz poza miejscem sprzedaży, a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Kołobrzeg.

Uzasadnienie

W dniu 18 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr XIV/111/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/360/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 26 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz poza miejscem sprzedaży, a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Kołobrzeg.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 20 czerwca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowią m.in. art. 12 ust. 1 oraz ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁾ zgodnie z którymi 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. Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady Gminy Kołobrzeg do uregulowania, w oparciu o przywołane przepisy, kwestii dotyczącej maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz zasad usytuowania na terenie Gminy Kołobrzeg miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W wyniku badania zgodności z prawem uchwały Nr XIV/111/2025, dotyczącej ww. zagadnień, ustalono jednak, że jej podjęcie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ projekt tego aktu nie został przekazany do zaopiniowania przez odpowiednie podmioty.

Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rada gminy przed podjęciem uchwał, o których mowa w ust. 1-4, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy.

¹⁾ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg, zawartych w piśmie z dnia 4 lipca 2025 r., znak: ORG.033.40.2025, wynika, że projekt ww. aktu nie został przedłożony - celem zaopiniowania - jednostkom pomocniczym Gminy Kołobrzeg. Przewodniczący wskazał, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie określa formy i trybu zasięgania opinii jednostek pomocniczych. W ocenie Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg istnieją wątpliwości który z organów sołectwa winien ustosunkować się do projektu uchwały Nr XIV/111/2025, ponadto w sytuacji gdyby uznać, że opinię wydaje zebranie wiejskie – organ stanowiący nie dysponuje narzędziami prawnymi w celu nakazania zwołania zebrania wiejskiego w poszczególnych sołectwach. Jednocześnie Przewodniczący zwrócił uwagę na pilną konieczność podjęcia przywołanej uchwały ze względu na okres letni i związany z tym wzmożony ruch turystyczny, a także fakt, że wyczerpanie limitu zezwoleń na sprzedaż alkoholu spowoduje zagrożenie dla lokalnej gospodarki. W piśmie z dnia 4 lipca 2025 r. podkreślono, że opinia jednostek pomocniczych ma charakter niewiązący, przy czym *Nie można również wykluczyć, że udział sołtysów w pracach komisji rady lub w debacie sesyjnej, w trakcie której omawiany był projekt uchwały, mógł być potraktowany jako forma wyrażenia stanowiska sołectw, choć – co należy podkreślić – taka forma nie zastępuje formalnej opinii jednostek pomocniczych.*

W ocenie organu nadzoru, argumentacja przedstawiona przez Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg nie zasługuje na uwzględnienie. Należy podkreślić, że brzmienie art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie pozostawia wątpliwości, co do obligatoryjnego charakteru zasięgnięcia tej opinii. Przepisem § 1 uchwały Nr XI/85/11 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Kołobrzeg,²⁾ 21 sołectw wymienionych w przepisie ww. aktu otrzymało statuty stanowiące załączniki do ww. aktu (21 Załączników do uchwały). Zgodnie z § 5 pkt 1 Statutów Sołectw *Do zadań Sołectwa należy w szczególności: udział mieszkańców w rozpatrywaniu istotnych spraw dla funkcjonowania Sołectwa*, następnie w świetle § 6 pkt 2 Statutów Sołectw *Zadania określone w § 5 Sołectwo realizuje poprzez opiniowanie spraw należących do zakresu działania Sołectwa. Kompetencja opiniowania, na wniosek Wójta Gminy, projektów uchwał Rady Gminy w części dotyczącej Sołectwa należy do Zebrania Wiejskiego (§ 8 pkt 10 Statutów Sołectw).*

W świetle art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym *Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a (ust. 1), Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1a).* Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 89. ust. 2 ww. ustawy *Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.* Organ nadzoru podziela stanowisko Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg w kwestii niewiążącego charakteru opinii jednostek pomocniczych, (zgodne z orzecznictwem sądowoadministracyjnym³⁾), niemniej jednak w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jednostki pomocnicze powinny mieć zagwarantowaną możliwość wyrażenia opinii czego – w przedmiotowej sprawie - zostały pozbawione wskutek zaniechania organów Gminy Kołobrzeg.

Podkreślić należy, że w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁾ organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Prawidłowa - pod względem prawnym - uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść aktu musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jego podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały mieści się również konieczność przedłożenia wskazanym podmiotom projektu aktu prawnego do zaopiniowania. W sytuacji, kiedy przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, brak realizacji takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu⁵⁾.

²⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2011 r. Nr 156, poz. 3265 z późn. zm.

³⁾ Zob. Wyrok NSA z dnia 28.06.2022 r., sygn. akt: II GSK 296/19, LEX nr 3362873

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt. II SA/Wr 649/13 .

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/111/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/360/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 26 września 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz poza miejscem sprzedaży, a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Kołobrzeg, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski

Adam Rudawski