



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 8 listopada 2018 r.

Poz. 3132

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.155.2018.JP WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 6 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994) **stwierdzam nieważność części uchwały Rady Gminy Świerczów nr XXXVIII/214/2018 z dnia 17 października 2018 r.** w sprawie ustalenia liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz określenia zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania na terenie Gminy Świerczów, tj. § 4 ust. 3 i 4 - z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Świerczów na sesji w dniu 17 października 2018 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/214/2018 w sprawie ustalenia liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz określenia zasad usytuowania miejsc ich sprzedaży i podawania na terenie Gminy Świerczów. W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 12 i 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487), zwanej dalej ustawą. Choć organ stanowiący Gminy nie doprecyzował przepisu kompetencyjnego poprzez określenie jego ustępu, to z treści kwestionowanego aktu wynika, że został on podjęty w wykonaniu delegacji ustawowej wynikającej z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził naruszenia prawa o charakterze istotnym.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy rada gminy ustala, w drodze uchwały, jedynie 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.

Z kolei na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy rada ustala zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że przez pojęcie zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak szkoły, inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, miejsca kultu religijnego itp. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt: II SA/Sz 1135/11). Co więcej, przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych rada gminy powinna mieć na uwadze skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów - tak, aby można było dokonać pomiaru odległości pomiędzy obiektami chronionymi a tymi miejscami.

Przywołane powyżej przepisy ustawy nie upoważniają natomiast rady gminy do nałożenia na przedsiębiorców obowiązku zamieszczania w widocznym miejscu we wszystkich punktach sprzedaży napojów alkoholowych informacji o szkodliwości spożywania alkoholu oraz o zakazie sprzedaży alkoholu nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw - który Rada Gminy Świerczów unormowała w § 4 ust. 4 kwestionowanej uchwały. Dodatkowo należy zauważyć, że kwestia uwidocznienia informacji o szkodliwości spożywania alkoholu w miejscach sprzedaży

i podawania napojów alkoholowych została uregulowana w ustawie (art. 13 ust. 2). Przepisy art. 12 ust. 1 i 3 ustawy nie stanowią również podstawy do ustanawiania przez radę zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonych miejscach. Tymczasem Rada Gminy Świerczów w § 4 ust. 3 kwestionowanego aktu zabroniła spożywania napojów alkoholowych w lokalach (i ich obrębie), w których prowadzona jest sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Regulacja ta nie mieści się w upoważnieniu ustawowym, stanowiącym podstawę do wydania przedmiotowej uchwały. Co więcej, ustanowiony zakaz wynika bezpośrednio z 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.

Organ nadzoru wyjaśnia, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Powyższa zasada oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady - w tym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej - z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i 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 upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wr 593/09). Biorąc pod uwagę przedstawioną linię orzeczniczą oraz treść § 4 ust. 3 i 4 przedmiotowej uchwały, należy stwierdzić, że przywoływane przepisy kwestionowanego aktu stanowią istotne naruszenia prawa, uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

Na marginesie należy również zauważyć, że rada gminy nie może w uchwale normować kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie - takie działanie będzie bowiem zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawy. W orzecznictwie sędowo-administracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym powtarzanie regulacji ustawowych, ich modyfikacja lub uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące, ponieważ może doprowadzić do interpretacji przepisów odmiennej lub sprzecznej z intencją ustawodawcy. Modyfikacje i powtórzenia przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt: II SA/WR 1179/98). W kontekście przedstawionej linii orzeczniczej § 4 ust. 3 i 4 można również uznać za powtórzenie lub modyfikację przywołanych wyżej przepisów ustawy (art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2a), które także uzasadniają stwierdzenie ich nieważności.

Mając na uwadze powyższe argumenty, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Beata Adamus