



Wrocław, dnia 2 października 2007 r.

NK.II.0911-13/552/07

Rozstrzygnięcie Nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam **nieważność § 1 ust. 1 pkt a) i b), ust. 2, § 2 oraz § 3 uchwały nr IX/76/2007** Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 18 września 2007 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Chocianów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 września 2007 r. Rada Miejska w Chocianowie podjęła m. in. uchwałę nr IX/76/2007 w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Chocianów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 września 2007 r., przesłana pismem o sygn. RO.0150/IX/07 z dnia 19 września 2007 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 1 ust. 1 pkt a) i b) oraz ust. 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9⁶, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 z późn. zm.) oraz § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,
- § 2 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 3 także został podjęty z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483).

Uchwała Rady Miejskiej w Chocianowie w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Chocianów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, które mówią o tym, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz o tym, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia, w formie uchwały, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W podstawie prawnej uchwały jest także art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W § 1 ust. 1 a) i b) uchwały Rada Miejska w Chocianowie wyliczyła nieruchomości, w których nie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży napojów alkoholowych. Są to przedszkola, szkoły i placówki oświatowe w rozumieniu ustawy o systemie oświaty, placówki opiekuńczo-wychowawcze, świetlice socjoterapeutyczne, wydzielone place zabaw dla dzieci. W ust. 2 § 1 uchwały Rada Miejska wymieniła zaś miejsca, w których nie może odbywać się sprzedaż napojów alkoholowych

Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży, przez co należy rozumieć położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakładu pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Przepis ten w żadnym razie nie uprawnia rady gminy do określenia warunków budowy tych punktów, jakie wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy domów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 marca 1994 r., S.A./Gd 2818/93, OwSS 1994/2/73).

Miejsca lub obiekty objęte stałym lub czasowym zakazem sprzedaży napojów alkoholowych, wynikają z art. 14 ust. 1-6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Natomiast art. 9⁶ ustawy, określa, że „Sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są: 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych, 2) wydzielone stoiska - w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m², 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych.”

Jest to więc regulacja ustawowa, a nie możliwość pozostawiona do regulacji aktem prawa miejscowego.

Należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwał jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Zgodnie z § 118 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwałach i zarządzeniach, będących aktami o charakterze wewnętrznym, nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne poglądy były wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt. II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 – nie publikowany, wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 OSS 2000/1/17) oraz Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. (nr sygn. II RN 87/00, opubl. w OSN z 2001 r., nr 24, poz. 704) Organ nadzoru podziela w tym zakresie poglądy judykatury.

W § 2 ust. 1 Rada Miejska wprowadziła wymóg, by punkty sprzedaży napojów alkoholowych usytuowane były w budynku lub obiekcie oznaczonym numerem adresowym. Odwołując się do, wyżej cytowanego, wyroku NSA w Gdańsku (S.A./Dg 2818/93), należy podkreślić, iż przepis art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie uprawnia rady gminy do określenia warunków budowy tych punktów, ani warunków technicznych budowy domów.

W ust. 2 § 2 Rada Miejska w Chocianowie uchwaliła, następujący zapis: „W punktach sprzedaży napojów alkoholowych z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży – sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych może odbywać się na otwartej przestrzeni w tzw. ogródkach piwnych, w miejscu bezpośrednio przyległym do lokalu gastronomicznego, pod warunkiem: a) usytuowania na wydzielonym terenie, do którego wnioskodawca posiada tytuł prawny lub zgodę właściciela terenu; b) ogródek piwny musi być otoczony płotkiem ze wszystkich stron, by wydzielala przestrzeń na której dozwolone jest spożywanie alkoholu od tej, gdzie jest zabronione”. Zapis ten podobnie, jak ust. 1 § 2 należy rozpatrywać kontekście wyroku NSA w Gdańsku, a ponadto w punkcie tym odniesiono się do warunków sprzedaży napojów alkoholowych („pod warunkiem uzyskania zgody”), które to warunki, aktualnie

objęte są regulacją ustawową (art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Ponadto tzw. ogródki piwne odrębnie nie zdefiniowane w ustawie, winny spełniać wymogi stawiane punktom sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (tzw. gastronomii). Naruszeniem prawa jest także określenie godzin sprzedaży napojów alkoholowych w tych ogródkach. Brak kompetencji dla rady do podejmowania takich regulacji.

W § 2 ust. 3 Rada Miejska w Chocianowie powieliła za ustawodawcą zapis art. 14 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Artykuł 14 ust. 5 ustawy brzmi następująco „*Sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,5% alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych.*”, zaś § 2 ust 3 uchwały ma następującą treść: „W przypadku organizowania imprezy na świeżym powietrzu miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych sytuuje się w miejscu wygrodzonym”.

Jak już wyżej zostało zaznaczone, powtórzenie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwał jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

W § 3 przedmiotowej uchwały znalazły się zapisy dotyczące rozmieszczenia punktów sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% zawartości alkoholu na terenach wiejskich Gminy Chocianów. Zdaniem organu nadzoru, delegacja ustawowa, będąca przedmiotem rozwiązań zastosowanych w uchwale, dotyczy zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy, a nie ustalenia „limitów” dla poszczególnych wsi wchodzących w skład gminy. Jest to przekroczenie kompetencji ustawowych

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. 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.

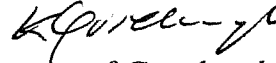
Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała stany, których normować nie może.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Organ nadzoru zaznacza ponadto, że niemalże identyczne rozstrzygnięcie nadzorcze (PN.II.0911-13/514/06) zostało wydane przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 3 listopada 2006 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Chocianowie nr XLIV/322/2006 z dnia 28 września 2006 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Chocianów miejsc sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych. Uchwała nr IX/76/2007 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 18 września 2007 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta i gminy Chocianów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w większości jest kopią uchwały nr XLIV/322/2006 z dnia 28 września 2006 r., niestety nie uwzględniająca w ogóle uwag Wojewody Dolnośląskiego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Krzysztof Grzelczyk

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

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.