



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/675/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź - w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „i warunków” oraz w § 5-8 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy w zw. z art. 18 ust. 9 ustawy z dnia 26 października 1982 r. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.), dalej jako „ustawa” i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2018 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr LI/675/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 12 ust. 1 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2018 r.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy *„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.”*

Z kolei, stosownie do art. 12 ust. 3 ustawy: *„Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi regulacjami przyjętymi w kwestionowanej wyżej części uchwały, istotnie naruszyła prawo poprzez przekroczenie kompetencji wynikających z art. 12 ust. 1 i 3 ustawy. Przepisy zawarte w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „i warunków” oraz w § 5-8 uchwały nie mieszczą się zarówno w ustaleniach dot. maksymalnej liczby zezwoleń, jak również w zasadach usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W ocenie organu nadzoru, pod pojęciem ww. *„zasad usytuowania”* miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie na terenie gminy, np. ich usytuowanie względem określonych miejsc użyteczności publicznej, takich jak szkoły, inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, itp. Zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy upoważnienie do ustalenia *„zasad usytuowania”* musi podlegać ścisłej wykładni

językowej. „Usytuowanie” to położenie, lokalizacja, umiejscowienie; „umiejscowienie” czegoś, to z kolei miejsce, jakie to coś zajmuje względem czegoś. A zatem realizacja przyznanej radzie gminy kompetencji powinna następować poprzez uchwalenie wytycznych co do lokalizacji punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jakimi kierować będzie się organ wydający zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności. W ocenie organu nadzoru zasady te znajdują zastosowanie także wobec wniosku o wydanie jednorazowego zezwolenia.

Wobec powyższego, W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie jest uprawniona do wskazywania w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy warunków sprzedaży napojów alkoholowych (tytuł uchwały w zakresie wyrazów: „i warunków” oraz § 7-8 uchwały).

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 130/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*upoważnienie zawarte w art. 12 ust. 2 ustawy nie obejmuje swoim zakresem uprawnienia rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać miejsce sprzedaży i podawania napojów, i w jakich warunkach sprzedaż taka ma się odbywać. Wskazany przepis nie daje również kompetencji radzie do doprecyzowywania lub zmiany wyrażonych w ustawie warunków uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak również kompetencji wprowadzania dalszych, nie wymienionych w art. 14 ustawy zakazów dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania 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 i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę.*” Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w dniu 17 marca 2009 r., sygn. akt. II SA/OI 26/09 (CBOSA) wskazał, iż: *pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np.: szkoły, inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze, miejsca kultu religijnego itp. Nie mieści się natomiast w ramach upoważnienia zawartego w cytowanym unormowaniu uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać takie miejsce sprzedaży i podawania napojów. Żaden też przepis wskazanej ustawy nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określania warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W zakresie tym wiążące mogą być jedynie wskazania ustawodawcy, który w art. 18 ustanowił, iż 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.*”

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust. 9 ustawy: „*Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - nie krótszy niż 2 lata.*” A zatem, regulacje zawarte w § 5 i 6 uchwały dot. okresu na jaki wydaje się zezwolenia, należy uznać za istotne naruszenie prawa. Rada Miejska w Czeladzi nie może bowiem bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, doprecyzowywać uregulowań zawartych w akcie wyższego rzędu jakim jest ustawa.

Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (*por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA/WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Ponadto, organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcziński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (*por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LI/675/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad

i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Czeladź została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- 2) a/a