



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 30 sierpnia 2016 r.

Poz. 2630

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.67.2016 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446)

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr X/68/2016 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Bodzentyn- w części określonej w § 7, § 8 i § 9.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 lipca 2016 r. Rada Miasta Bodzentyn podjęła uchwałę w sprawie w ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Bodzentyn.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż w części określonej w § 7, § 8 i § 9 została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Nie budzi wątpliwości, iż uchwała Rady Miejskiej stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała ta stanowi bowiem akt prawny, który w sposób generalny i abstrakcyjny normuje warunki niezbędne do uzyskania przez przedsiębiorców zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Akt ten stanowi zatem podstawę w oparciu, o którą wydawane są decyzje administracyjne. Jako akt prawa miejscowego uchwała ta powinna spełniać wymogi prawa ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa.

Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa.

Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności zobowiązującą wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania wprowadza w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Rada gminy jest legitymowana do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Organ stanowiący gminy zatem nie ma prawa do samoistnego, czyli nie mającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ

jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Jako podstawa prawna uchwały został wskazany art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych do kompetencji rady gminy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano również art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487). Stosownie do wym. przepisów ustawy rada gminy ustala w drodze uchwały:

- 1) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, oraz
- 2) zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Wskazać należy, iż art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 1994 r. (sygn. akt. SA/Gd 2824/93) wskazał, że pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych takich jak szkoły, przedszkole, miejsce kultu religijnego itp. Od zasad usytuowania punktów należy odróżnić zasady udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Rada gminy nie może zatem w uchwale określić jakichkolwiek kwestii dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zasady wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych reguluje ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą przepisy § 7 i § 8 uchwały. W § 7 Rada Miejska ustanowiła zakaz wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w handlu obwoźnym oraz w miejscach lub obiektach wymienionych w tym przepisie.

Należy zauważyć, iż Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie nie tylko przekroczyła zakres upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego określonego w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, lecz także wkroczyła w materię ustawową. Zgodnie bowiem z art. 9<sup>6</sup> ustawy sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych może być prowadzona wyłącznie w miejscach wskazanych przez ustawodawcę.

Przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważnia także rady gminy do określenia przesłanek zwrotu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak to uczyniła Rada Miejska w § 8 uchwały.

Sformułowany w § 9 uchwały obowiązek umieszczania określonych informacji w punktach sprzedaży napojów alkoholowych również nie znajduje oparcia w treści cytowanego upoważnienia ustawowego. Należy ponadto zauważyć, iż Rada Miejska regulując przedmiotowe kwestie nie tylko wkroczyła w materię ustawową, ale lecz także dokonała jej modyfikacji. Stosownie bowiem do art. 13 ust. 2 ustawy w miejscach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinna być umieszczona informacja o szkodliwości spożywania napojów alkoholowych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

**Agata Katarzyna Wojtyszek**