



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.194.2015.AJS

Warszawa, 21 września 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072 oraz z 2015 r. poz. 1045)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Piastowie z 25 sierpnia 2015 r. Nr XI/66/2015 w sprawie *ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie miasta Piastowa miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, w zakresie § 3 pkt 3.*

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Piastowie w dniu 25 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr XI/66/2015 *w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie miasta Piastowa miejsc sprzedaży napojów alkoholowych.* W § 3 pkt 3 uchwały wprowadzono regulację, zgodnie z którą punkt sprzedaży napojów alkoholowych powinien być usytuowany poza terenem targowisk.

Podstawę prawną do wydania uchwały Nr XI/66/2015 stanowił art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1286, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Odnośnie do zakresu delegacji wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy dla organu stanowiącego gminy, wypowiedziały się już niejednokrotnie sądy administracyjne, podkreślając, 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 (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Go 130/14).

Przy ocenie zgodności z prawem regulacji zawartych w § 3 pkt 3 uchwały, należy zauważyć, że bezwzględne zakazy sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych ustawodawca wprowadził w art. 14 ustawy, stanowiąc w ust. 6 tego artykułu, że „*W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych*”. Jednakże ta kompetencja rady gminy nie znalazła odzwierciedlenia w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały (powołano tam bowiem art. 12 ust. 1 i 2 ustawy, nie zaś art. 14 ust. 6 ustawy). W zakresie kompetencji przyznanych radzie gminy art. 12 ust. 2 ustawy nie znalazło się natomiast upoważnienie do wprowadzania dalszych, innych niż wymienione w art. 14 ustawy, zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, albowiem art. 12 ust. 2 ustawy uprawnia jedynie do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a nie do rozszerzania katalogu przypadków opisanych w art. 14 (wyrok WSA w Warszawie z 23 lipca 2008 r. sygn. akt VIII SA/Wa 131/08).

Powszechnie obowiązujące zakazy ustawowe, wymienione w art. 14 ust. 1-5 ustawy, mogą być co do zasady uzupełnione zakazami lokalnymi, wprowadzonymi przez gminy na ich terenach. Sąd Najwyższy (wyroku z 8 kwietnia 1994 r. sygn. akt III ARN 18/94) wyraził pogląd, że wprowadzenie zakazów lokalnych wynika z niemożliwości racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych. Określenie w ten sposób ratio legis art. 14 ust. 6 cyt. ustawy, znajdujące pełne uzasadnienie w ewidentnej potrzebie postrzegania tego przepisu w kontekście całego art. 14, znacznie ogranicza zakres dodatkowych zakazów, które mogą wprowadzać rady gmin. Przepisy gminne, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 6 ustawy, nie mogą być jednak formułowane w postaci ogólnych norm, bo wprowadzenie takich norm zostało zastrzeżone do kompetencji centralnego ustawodawcy. Nie mogą się więc posługiwać sformułowaniami pełniącymi wyłącznie funkcję semantyczną, tzn. nazw ogólnych, a zarazem generalnych, którym przyporządkowany jest ogół desygnatów danego rodzaju, bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru. Przeciwnie, przepisy gminne wskazujące miejsca, obiekty lub obszary gminne, w odniesieniu

do których miałyby być wprowadzone dodatkowe zakazy wymienione w art. 14 ust. 6 ustawy, powinny używać takich nazw jednostkowych lub grupowych, które pozwolą zindywidualizować konkretne miejsca, obiekty lub obszary i odróżnić je (także ze względu na ich charakter) od innych podobnych miejsc, obiektów lub obszarów (wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 1997 r. sygn. akt III RN 11/97, wyrok NSA z 30 września 2004 r. sygn. akt GSK 761/04).

Znaczenie wyrażen ustawowych użytych w art. 14 ust. 6 ustawy określił Sąd Najwyższy w wyroku z 7 marca 1996 r. sygn. akt III ARN 72/95 przyjmując, że „...*charakter obiektu lub miejsca odwołuje się do ich szeroko pojmowanych funkcji społecznych, których realizacja mogłaby zostać naruszona, bądź zakłócona głównie przez zachowanie ludzkie będące skutkiem nadużycia alkoholu. Wprawdzie charakter obiektu lub miejsca może w nich lub w ich pobliżu wykluczać wyjątkowo samą obecność napojów alkoholowych, lecz w istocie chodzi tu o kulturę ich spożywania, której nie kształtuje się wyłącznie przez stanowienie prawnych zakazów.*”.

W świetle powyższego przyjęcie w § 3 pkt 3 uchwały Nr XI/66/2015 szczególnego charakteru każdego bez wyjątku targowiska, uzasadniałoby wprowadzenie bezwzględnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych we wszystkich targowiskach w kraju, a wprowadzenie tego typu zakazu koliduje z założonym ewidentnie przez ustawodawcę podziałem materii normatywnej, przewidzianej w art. 14 ustawy, jako przedmiot centralnej i lokalnej regulacji. Tym samym wprowadzenie regulacji uchwałowej, zgodnie z którą punkt sprzedaży napojów alkoholowych powinien być usytuowany poza terenem targowisk, istotnie narusza art. 12 ust. 2 w związku z art. 14 ust. 6 ustawy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W każdym zatem przypadku ustanawiania przez gminę ograniczeń, gmina zobowiązana jest do legitymowania się upoważnieniem mającym swe źródło w przepisie rangi ustawowej, a brak takiej legitymacji prowadzi do naruszenia art. 7 i 94 Konstytucji RP.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Piastowie z 25 sierpnia 2015 r. Nr XI/66/2015 w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*