



Warszawa, 14 września 2018 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.136.2018.MS

Rada Gminy Jabłonna  
ul. Modlińska 152  
05-110 Jabłonna

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/507/2018 Rady Gminy Jabłonna z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie *ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Jabłonna*, w zakresie § 4, 6, 7, 8 i 9.

### Uzasadnienie

W dniu 22 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr LIX/507/2018 Rady Gminy Jabłonna z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie *ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Jabłonna*.

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, 30 sierpnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała m. in. art. 12 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 14 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.), zwanej dalej *wtpa*.

Pismem z 6 września 2018 r. znak WNP-I.4131.136.2018.MS Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Jabłonna o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIX/507/2018.

Delegacją dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie jest art. 12 ust. 1 *wtpa*, na mocy którego rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, odrębnie dla:

- poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych,
- zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży,
- zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem

sprzedaży.

W § 1, 2 i 3 uchwały Rada wypełniła delegację przewidzianą w art. 12 ust. 1 *wtpa*. Ponadto w § 5 uchwały Rada uszczegółowiła regulację w zakresie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przewidzianą w art. 12 ust. 3 *wtpa*.

W pozostałej części kwestionowanej uchwały, tj. w § 4, 6, 8 i 9 określono regulacje dotyczące wydawania zezwoleń. Ten zakres regulacji wynika wprost z przepisów *wtpa*, a zatem należy do materii ustawowej, nie zaś do prawodawcy lokalnego. Rada gminy jest zobligowana jedynie do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odrębnie dla poszczególnych rodzajów tych napojów oraz ze zróżnicowaniem odnoszącym się do spożycia w miejscu ich sprzedaży oraz poza miejscem sprzedaży.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że Rada Gminy Jabłonna uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia wynikające z dyspozycji art. 12 ust. 1 i 3 *wtpa* nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, iż każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.) Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może skutkować odmienną bądź sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony bądź zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, praktykę powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim korespondują § 115, § 116 i § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Treść § 4 przedmiotowej uchwały stanowi powtórzenie art. 18 ust. 3b *wtpa*. Z kolei § 6 uchwały stanowi modyfikację treści art. 14 ust. 5 *wtpa*. Brzmienie § 8 uchwały jest odzwierciedleniem woli ustawodawcy wyrażonej w art. 18 ust. 3a *wtpa*. W zakresie § 9 uchwały Rada Gminy Jabłonna przekroczyła delegację ustawową, gdyż przepisy *wtpa* nie stanowią podstawy dla organu stanowiącego do tworzenia regulacji w tym zakresie, a przepisy przejściowe zawarte w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wprost wskazują, iż *Do postępowań w przedmiocie wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.* (art. 3). Ponadto *Zezwolenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 oraz art. 18<sup>1</sup> ust. 4 ustawy, o której mowa w art. 1, wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane.* (art. 5).

Ponadto w § 7 przedmiotowej uchwały wskazano, iż *Niezależnie od zakazów ustawowych zakazuje się spożywania, podawania i sprzedaży napojów alkoholowych w następujących miejscach:*

- 1) *w ogródkach jordanowskich i placach zabaw dla dzieci i młodzieży,*
- 2) *na terenie szkół, placówek oświatowo – wychowawczych i placówek opiekuńczych (szkoły, przedszkola, domy dziecka),*
- 3) *na terenach przy placówkach oświatowych wyznaczonych granicą posesji, na której usytuowany jest budynek przeznaczony pod cele oświatowe,*
- 4) *na terenie obiektów sportowych i rekreacyjnych (hale sportowe, boiska, basen, siłownie pod chmurką),*
- 5) *na przystankach komunikacji publicznej,*
- 6) *w parkach i na skwerach stanowiących ogólnodostępne miejsce publiczne,*
- 7) *przed budynkami, w których dokonuje się sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.*

W art. 14 ust. 6 *wtpa* ustawodawca upoważnia radę gminy do wprowadzenia na terenie gminy w innych nie wymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Takimi dodatkowymi miejscami, obiektami i obszarami, o których mowa w tych przepisach są miejsca, obiekty i obszary, które ze względu na ich szczególny charakter zasługują na ochronę przed rozpowszechnianiem alkoholu, gdzie sprzedaż, podawanie, spożywanie, czy wnoszenie napojów alkoholowych, ze względu na szczególny charakter miejsca, obiektu, czy obszaru na terenie gminy jest niepożądane. Sposób sformułowania tego upoważnienia ustawowego wskazuje, że nie stanowi ono wyjątkowej i niezależnej podstawy prawnej dla wprowadzania tego typu zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych. Omawiana delegacja ustawowa ma charakter komplementarny względem innych uregulowań tej samej ustawy. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia stosownych zakazów służyć ma nie generalizacji, ale jedynie poszerzeniu zakresu stosowania tego typu zakazów także na inne miejsca, obiekty lub obszary, nie objęte wyliczeniem określonym w art. 14 ust. 1 *wtpa* i to wyłącznie o tyle, o ile okaże się to uzasadnione ze względu na ich charakter.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, wprowadzenie szerszych niż wynikające z przepisów *wtpa* ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej nie może mieć dowolnego charakteru. Organ stanowiący powinien ustalić jaki charakter miejsc, których obostrzenia miałyby dotyczyć, uzasadnia ich wprowadzenie (wyrok WSA z 30 maja 2018 r. sygn. akt. II SA/Sz 366/18). Brak uzasadnienia organu stanowiącego gminy w przedmiocie określenia charakteru niewymienionych przez ustawodawcę miejsc, obiektów czy też obszarów gminy, w których wprowadzono czasowy lub stały zakaz sprzedaży podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Nadmieniam, iż § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały winien odosić się do ust. 1, nie zaś, jak błędnie wskazano, do § 1, który dotyczy ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Jabłonna.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Jabłonna Nr LIX/507/2018 z dnia 22 sierpnia 2018 r. w sprawie *ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a także zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Jabłonna*, w zakresie § 4, 6, 7, 8 i 9 istotnie narusza prawo

i jako sprzeczna z prawem jest nieważna, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała zachowuje moc obowiązującą.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera