



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 października 2018 r.

WNP-I.4131.152.2018.KS

**Rada Miejska w Serocku**  
**ul. Rynek 21**  
**05 – 140 Serock**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 521/XLVIII/2018 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Miasto i Gmina Serock miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*, w zakresie § 3 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 521/XLVIII/2018 w sprawie *ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Miasto i Gmina Serock miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2018 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska przywołała art. 12 ust. 3, art. 14 ust. 6 oraz art. 12 ust. 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, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Delegacją dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie jest art. 12 ust. 3 wtpa, na mocy którego rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie

gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W § 1, §2, §4 uchwały Rada wypełniła delegację przewidzianą w art. 12 ust. 3 wtpa.

Z kolei w części kwestionowanej, tj. w § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Serocku uchwaliła, że:

*„ 1. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie może być usytuowany:*

*1) w tymczasowych obiektach budowlanych - należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe (definicja zawarta w § 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2018, poz. 1202 z późn. zm.),*

*2) w obiektach o charakterze przenośnym oraz przewoźnym typu: kioski, samodzielnie funkcjonujące roll-bary, przemieszczające się przyczepy gastronomiczne, namioty,*

*3) na plaży miejskiej,*

*4) w obiektach sportowych,*

*5) w obiektach kultury,*

*6) na targowisku miejskim,*

*7) na parkingach,*

*8) na placach zabaw.”*

Należy wskazać, że na podstawie art. 12 ust. 3 wtpa, rada gminy jest zobligowana jedynie do ustalenia **zasad usytuowania** miejsc sprzedaży i podawania alkoholu na terenie gminy. W orzecznictwie przyjmuje się, że pod pojęciem „zasad usytuowania miejsc sprzedaży” należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, w szczególności usytuowanie względem miejsc chronionych, jak szkoły, przedszkola, miejsca kultu religijnego itp. Realizacja tej kompetencji przez radę gminy dotyczy zatem określenia parametrów pozwalających na dokonanie ustaleń topograficznych tj. pomiaru odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktami sprzedaży napojów alkoholowych. Celem ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest wyłącznie szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem jakie może stwarzać alkohol. Pojęcie to musi podlegać ścisłej wykładni językowej (wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r. sygn. akt II GSK 497/11; wyrok WSA

w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/GI 354/13).

Jednocześnie należy podkreślić, że upoważnienie rady do ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie przewiduje zupełnej dowolności. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2018 r. sygn. akt II GSK 3190/16, z art. 12 wtpa nie wynika dla rady upoważnienie do uzupełniania przepisów ustawowych. Rada gminy posiada znaczną swobodę w zakresie stanowienia prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). Nie jest to jednak aż taka swoboda, która pozwalałaby jej tworzyć prawo, kierując się wyłącznie celem ustawy, a nie przyznanymi jej w ustawie kompetencjami.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2018 r. sygn. akt I GSK 3190/16 „Nie ulega też wątpliwości, że na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości ustawodawca odróżnia „zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych” od „warunków sprzedaży napojów alkoholowych”. Najlepszym tego potwierdzeniem jest fakt, że z dniem 9 grudnia 1996 r. w art. 12 ust. 2 omawianej ustawy rozszerzono kompetencje rady gminy, dodając określenie warunków sprzedaży napojów alkoholowych i z dniem 9 listopada 2002 r. z tego rozszerzenia zrezygnowano. Określanie warunków sprzedaży napojów alkoholowych należy zatem do materii ustawowej, a nie do prawodawcy lokalnego. Pośrednio wskazuje na to również art. 18 ust. 10 pkt 2 ustawy, uznając za przesłankę cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nieprzestrzeganie określonych w ustawie warunków sprzedaży tych napojów”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja w § 3 ust. 1 uchwały nie mieści się w pojęciu zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy, lecz wskazuje **rodzaje placówek, obiektów czy miejsc**, w których nie mogą być sprzedawane i podawane napoje alkoholowe (tj. obiekty tymczasowe, obiekty o charakterze przenośnym oraz przewoźnym, plaża miejska, obiekty sportowe, obiekty kultury, targowiska miejskie, parkingi i place zabaw). Powołane powyżej zapisy niewątpliwie naruszają zakres upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 12 ust. 3 wtpa, który w szczególności nie daje podstaw do wprowadzenia ograniczeń nie przewidzianych w ustawie. Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza, że Rada Miejska w Serocku uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe postanowienia w zakresie *zasad usytuowania na terenie gminy Miasto i Gmina Serock miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*, nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 94 Konstytucji wynika bowiem, że każdy akt prawa

miejscowego na charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Ponadto, w art. 14 ust. 1-5 wtpa ustawodawca określił miejsca, w których sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych jest zabronione, są to tzw. miejsca chronione. Katalog takich miejsc nie jest zbiorem zamkniętym, co nie oznacza że na podstawie art. 12 ust. 3 wtpa rada może dokonywać jego rozszerzenia. Z kolei przepis art. 14 ust. 6 wtpa zawiera regulacje, które upoważniają radę gminy do wprowadzenia na terenie gminy w innych niewymienionych 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 są miejsca, obszary i obiekty, które ze względu na szczególny charakter zasługują na ochronę przed rozpowszechnianiem alkoholu, gdzie sprzedaż, podawanie, spożywanie, czy wnoszenie napojów alkoholowych jest niepożądane. Sposób sformułowania tego upoważnienia ustawowego wskazuje, że nie stanowi ono wyłącznej i niezależnej podstawy prawnej dla wprowadzania tego typu zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia stosownych zakazów służyć ma nie generalizacji, ale jedynie poszerzeniu zakresu stosowania tego typu zakazów także na inne miejsca, obiekty i obszary, nie wyliczone w art. 14 ust. 1 – 5 wtpa i to wyłącznie o tyle, o ile okaże się to uzasadnione ze względu na ich charakter. Organ stanowiący powinien ustalić jaki charakter miejsc, których obostrzenia miałyby dotyczyć, uzasadnia ich wprowadzenie (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 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.

Niewątpliwym jest również fakt, że przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 wtpa, w którym ustanawia się dodatkowe zakazy, nie mogą posługiwać się sformułowaniami pełniącymi funkcję semantyczną tzw. nazw ogólnych i generalnych zarazem (jak np. ulice, place, parki, skwery, obiekty sportowe, obiekty rekreacyjne, sklepy, place zabaw, cmentarze itp.), którym przyporządkowany jest ogół desygnatów danego rodzaju, bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru. Działająca na mocy upoważnienia ustawowego gmina, stanowiąc przedmiotowe przepisy lokalne, w których ustanawia się dodatkowe zakazy, powinna używać nazw zindywidualizowanych (jednostkowych bądź grupowych), pozwalających

odróżnić je - także ze względu na ich charakter - od innych podobnych miejsc, obiektów i obszarów (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II GSK 236/06,). Nie wszystkie bowiem parkingi, targowiska miejskie, plaże miejskie, obiekty sportowe, czy obiekty kultury mogą być traktowane jako obiekty o szczególnym charakterze.

Mając na uwadze powyższą interpretację zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie gminy w oparciu o art. 12 ust. 3 wtpa, w ocenie organu nadzoru stwierdza, że regulacje zawarte w zaskarżonej części uchwały wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 12 ust. 3 wtpa. Uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 12 ust. 3 wtpa nie może wskazywać obiektów, na terenie których nie może być usytuowany punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, gdyż wkraczałby w ten sposób w zagadnienie zakazów, o którym mowa w art. 14 wtpa. Nie są również dopuszczalne jakiegokolwiek modyfikacje, w tym zawężanie ustawowego katalogu miejsc chronionych. W tej sytuacji zakwestionowane powyżej regulacje uchwały należało ocenić jako istotnie naruszające prawo.

Ponadto za niezgodny z prawem uznać trzeba przepis § 3 ust. 2 uchwały, w którym Rada Miejska, ustaliła, że: *„Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu nie ma zastosowania do zezwoleń jednorazowych, o których mowa w art. 18<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”*.

Należy wskazać, że zakres regulacji dotyczący wydawania zezwoleń wynika wprost z przepisów art. 18 i 18<sup>1</sup> wtpa, a zatem należy do materii ustawowej, nie zaś do prawodawcy lokalnego. Rada gminy jest zobligowana jedynie, jak wspomniano powyżej, do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Art. 12 ust. 3 wtpa ma charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Poza tym powielanie zapisów ustawy uznać należy co do zasady za niezgodne z prawem. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt ONSA 1993/2/44, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały może skutkować odmienną bądź sprzeczną z intencjami ustawodawcy



interpretacją. Dlatego 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 związku 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, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 521/XLVIII/2018 z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Miasto i Gmina Serock miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w części określonej w petitum rozstrzygnięcia 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 zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAŁOPIECKI

Zdzisław Szipera