



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 stycznia 2019 r.

WNP-O.4131.2.2019

**Rada Miasta Ostrów Mazowiecka**  
**ul. 3 Maja 66**  
**07-300 Ostrów Mazowiecka**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500)

**stwierdzam nieważność:**

**§ 1 ust. 4** uchwały nr III/16/2018 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 19 grudnia 2018 r. *w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 19 grudnia 2018 r. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka podjęła uchwałę nr III/16/2018 *w sprawie zasad usytuowania na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

Wyżej wymieniona uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2018 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137).

W **§ 1 ust. 4** przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła: „zakazuje się sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka w godz. 22.00-6.00 z wyłączeniem stacji paliw”. Z ww. regulacji wynika, że Rada wprowadziła zakaz nocnej sprzedaży alkoholu na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka, ale jednocześnie spod tego zakazu wyłączyła stacje paliw. W ocenie organu nadzoru taka regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Delegację ustawową dla rady gminy (miasta) do wprowadzenia ograniczeń czasowych w zakresie handlu napojami alkoholowymi określa art. 12 ust. 4 ustawy z 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 z późn. zm) – dalej: *ustawa o wychowaniu w trzeźwości*. Zgodnie z powołanym przepisem, rada gminy

może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00.

Zdaniem organu nadzoru z ww. przepisu wynika upoważnienie dla rady gminy (miasta) do wprowadzenia ograniczeń wyłącznie o charakterze przedmiotowym - obszarowym, tj. odnoszących się do określonego terytorium (teren gminy lub wskazane jednostki pomocnicze). Wskazany przepis nie zawiera natomiast upoważnienia do wprowadzania ograniczeń podmiotowych (dotyczących wszystkich przedsiębiorców poza prowadzącymi stacje paliw).

Tymczasem Rada Miasta w § 1 ust. 4 przedmiotowej uchwały takie właśnie ograniczenie wprowadziła. Zróznicowała przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie handlu napojami alkoholowymi. Uchwaliła ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w stosunku do niektórych tylko punktów sprzedaży (wszystkich z wyjątkiem stacji paliw).

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta nie była uprawniona do zastosowania wyłączenia wskazanego w § 1 ust. 4 uchwały. Mogła ustalić ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży dla terenu gminy (miasta) lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, nie była jednak uprawniona do określenia wyjątków od ustanowionego zakazu, bowiem ustawa takiej możliwości nie przewiduje. Jeżeli rada gminy decyduje się na ograniczenie godzin nocnej sprzedaży alkoholu, to ograniczenie to powinno dotyczyć całej gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wprowadzając ograniczenia podmiotowe w zakresie handlu napojami alkoholowymi nie tylko przekroczyła kompetencje przyznane jej w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ale także naruszyła przepisy art. 20 i 22 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W myśl art. 20 *Konstytucji*, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 22 *Konstytucji*, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że wprowadzone przez Radę Miasta zróżnicowanie w zakresie dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie handlu napojami alkoholowymi skutkuje naruszeniem wyrażonych w *Konstytucji* zasad: wolności działalności gospodarczej, dopuszczalności jej ograniczeń i prawa do równego traktowania w życiu gospodarczym.

Kwestionowana regulacja, zawarta w § 1 ust. 4 uchwały, jest ponadto sprzeczna z treścią art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2018 r. poz. 646), który stanowi: „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”. W ocenie organu nadzoru, gdyby ustawodawca miał zamiar umożliwienia gminom wyłączenia zakresu stosowania ograniczeń w stosunku do niektórych kategorii przedsiębiorców (np. prowadzących stacje paliw) to wyraźnie by na to wskazał.

Stanowisko Wojewody Mazowieckiego znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 września 2018 r., zapadłym na tle zbliżonego stanu faktycznego, wyjaśnił, iż nie budzi

wątpliwości, że wolność gospodarcza gwarantowana w *Konstytucji* nie ma charakteru bezwzględnego, jednak ograniczenie tej wolności może nastąpić tylko w sytuacjach i w trybie określonym przepisami *Konstytucji*. Sąd stwierdził również, że „regulacja uchwały, która wprowadza ograniczenia w zasadach prowadzenia działalności gospodarczej jedynie w odniesieniu do części przedsiębiorców niezajdujące podstawy w przepisach ustawowych niewątpliwie prowadzi do takiego zróżnicowania ich sytuacji prawnej, która nie może być tolerowana w praworządnym państwie. (sygn. akt III SA/GI 779/18; źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na zakończenie zauważyć należy, iż wprowadzenie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży stanowi materię odrębnej uchwały rady gminy (miasta), podejmowanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*, nie zaś przedmiot uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, podejmowanej na podstawie art. 12 ust. 3. Tymczasem Rada Miasta w kwestionowanym § 1 ust. 4 uchwały zamieściła regulację dotyczącą ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu, nie powołując nawet w podstawie prawnej przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*. Powyższe oznacza, że Rada Miasta przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 12 ust. 3 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*.

Art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W orzecznictwie i doktrynie utrwalili się poglądy, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) rady gminy. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr III/16/2018, 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 przysługuje Miastu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

