



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

NK-4.4131.59.2011.WE



Szczecin, dnia 29 lutego 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały Nr XV/344/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Szczecin.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2012 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XV/344/12 w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Szczecin.

W § 2 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 ww. aktu Rada postanowiła, że:

2. Punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie może być usytuowany na terenie:

1) placówki oświatowej dla której organem prowadzącym jest Gmina Miasto Szczecin lub placówki oświatowej wpisanej do prowadzonej przez Gminę Miasto Szczecin ewidencji szkół i placówek niepublicznych stanowiącej:

- a) przedszkole,
- b) szkołę podstawową,
- c) gimnazjum,
- d) szkołę ponadgimnazjalną,

e) szkołę artystyczną,

2) placówki zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (...)

5) obiektów koszarowych,

6) boisk i placów szkolnych (...).

W ocenie organu nadzoru przywołane regulacje uchwały Nr XV/344/12 Rady Miasta Szczecin w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

Materialno – prawną podstawę kwestionowanego aktu stanowią przepisy art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), zgodnie z którymi *rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży* (art. 12 ust. 1). Z kolei, w myśl ustępu 2 cyt. unormowania *rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, iż przepisy te uprawniają radę gminy jedynie do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Przepisy regulujące ww. zasady wprowadzone zostały w § 2 ust. 3 i 4, § 3 i § 4 badanej uchwały.

Niezależnie od powyższych rozwiązań, w § 2 ust. 2 Rada wskazała miejsca (tereny), w których punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie może być usytuowany, oznaczając je także jako zasady „usytuowania na terenie Gminy Miasto Szczecin miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych” (§ 2 ust. 1). Z konstrukcją prawną takiego uregulowania nie sposób się zgodzić.

W § 2 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały Nr XV/344/12 Rada Miasta Szczecin wprowadziła bowiem *de facto* zakazy sprzedaży napojów alkoholowych w takich miejscach jak placówki oświatowe, dla których organem prowadzącym jest Gmina - Miasto Szczecin lub placówki oświatowe wpisane do prowadzonej przez Gminę ewidencji szkół i placówek niepublicznych oraz obiekty koszarowe na terenie Gminy – Miasto Szczecin. Miejsca te objęte są jednak zakazami sprzedaży napojów alkoholowych wprowadzonymi przez prawodawcę.

Bezwzględne zakazy sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych ustawodawca wskazał w art. 14 ww. ustawy. I tak, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zabronione jest na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, z wyjątkiem wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Ponadto, spożywanie napojów alkoholowych zabronione jest na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Z kolei, sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 18 % alkoholu jest niedozwolona w ośrodkach szkoleniowych. Zakaz sprzedaży i podawania napojów

zawierających więcej niż 18 % alkoholu został również wprowadzony w domach wypoczynkowych. W tym miejscu wskazać należy, że wprawdzie ustawa daje radzie gminy prawo do wprowadzenia zakazów sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, jednakże jedynie miejscach nie objętych zakazem ustawowym. Nie budzi zatem wątpliwości, że kwestionowane regulacje uchwały wkraczają w materię zawartą w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczącą zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, zawartego wprost w samej ustawie.

Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi *w innych nie wymienionych 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.* Sposób sformułowania tego upoważnienia ustawowego (chodzi w szczególności o słowa początkowe: *"W innych nie wymienionych miejscach..."*) wskazuje jednoznacznie, że nie stanowi ono ani wyłącznej, ani nawet niezależnej z punktu widzenia całokształtu regulacji ustawowej, podstawy prawnej dla wprowadzania tego typu zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych. Przeciwnie, omawiana delegacja ustawowa dla wprowadzania stosownych zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych ma wyraźnie 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 ustawy i to wyłącznie o tyle, o ile okaże się to uzasadnione ze względu na ich charakter.

W niniejszej sprawie wskazać należy przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego przez organy gminy określa ustawa o samorządzie gminnym. Aktem takim jest każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszącym się do indywidualnie oznaczonego podmiotu lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo wskazany organ administracji. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała Nr XV/344/12 Rady Miasta Szczecin odpowiada temu kryterium. Z kolei, przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa zasadę legalności działań organów władzy publicznej co oznacza, iż organy te działają na podstawie i w granicach prawa. Gminny samorząd terytorialny, będąc zatem pierwotnym adresatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, jest legitymowany do ich wydawania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Również z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, ze zm.) wynika, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, iż swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1058/07).

Jednocześnie, zwrócenia uwagi wymaga, że przepis § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) zakazuje powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z kolei, § 137 cyt. aktu

stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Jednocześnie, § 116 załącznika do ww. rozporządzenia zabrania zamieszczać w rozporządzeniu przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, a § 136 zakazuje zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

Niedopuszczalność powtórzeń "zewnętrznych" jest tym bardziej oczywista, że zasady techniki prawodawczej przewidują instytucję odesłań (S. Wronkowska, M. Zieliński: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25). Powyższe zasady techniki prawodawczej, wyrażone w dziale VI i w dziale V załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych (§ 143 ww. załącznika).

W kontekście przywołanych przepisów wskazać należy, że w utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest, po pierwsze normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, po drugie zaś jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem – jak w omawianym stanie faktycznym - powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00). Ponadto, działanie rady gminy w zakresie prawnym zastrzeżonym dla ustawodawcy traktować należy jako działanie bez podstawy prawnej, co skutkuje koniecznością wyeliminowania takich zapisów z obrotu prawnego.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały Nr XV/344/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie *ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Szczecin*, w których Rada wprowadziła zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w miejscach, w których zakaz sprzedaży napojów alkoholowych wynika wprost z ustawy, jest konieczne i uzasadnione.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru podkreśla, że wprowadzając w uchwale Nr XV/344/12 zakazy sprzedaży napojów alkoholowych w określonych miejscach Rada Miasta Szczecin, mając na względzie zasady poprawnej legislacji, winna z jednej strony przywołać w podstawie prawnej art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, upoważniający ją do ich sformułowania, z drugiej zaś tak skonstruować tytuł uchwały aby wynikało z niego, iż w treści tego aktu, obok liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania

napojów alkoholowych, znajdują się również unormowania wskazujące miejsca, w których wolą organu stanowiącego Gminy – Miasto Szczecin sprzedaż napojów alkoholowych jest zakazana. Powyższe wynika z § 18 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że przedmiot aktu prawnego powinien być określony możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści, z kolei, w myśl § 115 w zw. z § 143 w akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być jedynie przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- Rada Miasta Szczecin
- a/a.