



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 13 listopada 2018 r.

Poz. 5966

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.291.2018 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2018 r.

Rada Gminy Maków

Na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XXXVII/229/18 Rady Gminy Maków z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Maków miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 3 kwietnia 2018 r.

Uzasadnienie

Rady Gminy Maków w § 1 uchwały nr XXXVII/229/18 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Maków miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych ustaliła na terenie Gminy Maków następujące zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- 1) punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 20 metrów od:
 - a) szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
 - b) obiektów kultu religijnego;
- 2) pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż ciągów komunikacyjnych, od drzwi wejściowych miejsc określonych w pkt 1 do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych;
- 3) punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży mogą być usytuowane wyłącznie w lokalach gastronomicznych lub ogródkach piwnych przy lokalach gastronomicznych.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2018 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Gminę o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu kontroli ww. uchwały. W zawiadomieniu podniesiono, że w ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy Maków odległość 20 m od obiektów chronionych jest niezgodna z art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.). Ponadto podniesiono, że organ nadzoru w pełni podziela pogląd prawny w tym zakresie zawarty w wyroku WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2017 r. III SA/Łd 421/17, w tym także w odniesieniu do konieczności uzasadnienia takiej uchwały.

W wyjaśnieniach z dnia 25 kwietnia 2018 r. znak: RG.0711.12.2018 przesłanych przez Wójta Gminy zwrócono uwagę, że w niewielkich miejscowościach wiejskich obiekty kultu religijnego, szkoły, urzędy,

obiekty sportowe, placówki medyczne czy sklepy usytuowane są często w bezpośrednim sąsiedztwie. Wobec tego, zapisy uchwały zostały poprzedzone analizą celem zapewnienia możliwości jej realizacji w praktyce. Takie uwarunkowania mają istnieć również w odniesieniu do dwóch punktów sprzedaży usytuowanych na terenie Gminy Maków, a obowiązująca do chwili obecnej uchwała z dnia 26 maja 1997 r. zakładała również odległość 20 m od „obiektów chronionych”. Ponadto podniesiono m. in. że w okolicy ww. punktów sprzedaży napojów alkoholowych od dawna nie notuje się przypadków zakłócania porządku i spokoju publicznego, jak również wzmożonych przypadków rozbojów, kradzieży czy wandalizmu z udziałem osób nietrzeźwych. Za utrzymaniem dotychczasowej odległości przemawiać ma również fakt, iż ustawodawca nie wskazał w żadnym miejscu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi minimalnej odległości od miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych; nie posługiwał się także kryterium odległości od obiektów chronionych.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem w sposób istotny, tj. w stopniu rodzącym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Przyjęta przez Radę Gminy Maków odległość 20 m od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Na uwagę zasługuje także sposób pomiaru tej odległości ustalony w § 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym pomiar ten dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż ciągów komunikacyjnych, od drzwi wejściowych miejsc określonych w pkt 1 do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych. Odległość 20 m pozwala zatem na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub niemal naprzeciwko okien szkoły lub przedszkola, po drugiej stronie drogi lub ulicy, czy też na tyłach budynku obiektu "chronionego". Trzeba bowiem mieć tutaj na uwadze szerokość "obiektów chronionych". W praktyce może być tak, że miejsce sprzedaży alkoholu będzie mieściło się w granicy z przedszkolem, czy innym tego typu obiektem.

W związku z taką regulacją widoczna jest sprzeczność uchwały z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości określa cele, które jednostka samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego jest zobowiązana uwzględniać. Jeżeli zatem ustawodawca wskazuje, że celem omawianej ustawy jest między innymi ograniczenie dostępności alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest podporządkowanie się tym celom. Są one bowiem dla niego nie postulatami, lecz normami o charakterze wiążącym (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2017 r. III SA/Łd 421/17, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 grudnia 2017 r. III SA/Łd 755/17). Cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zostały określone w art. 1 i art. 2 tej ustawy. Kwestionowana uchwała, a w szczególności § 1 pkt 1 w związku z § 1 pkt 2 są zatem niezgodne z art. 1 i art. 2 ww. ustawy.

W ocenie organu nadzoru przyjęta w § 1 pkt 1 uchwały odległość 20 m przy jednoczesnym ustaleniu w § 1 pkt 2 uchwały, że pomiaru odległości dokonuje się od drzwi wejściowych do miejsc chronionych od drzwi wejściowych do miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych powoduje w praktyce brak uregulowania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przyjęta bowiem odległość wraz ze sposobem jej obliczania w praktyce, jak już wyżej wskazano, daje możliwość bezpośredniego sąsiedztwa określonych w uchwale „miejsc chronionych” i punktów sprzedaży. Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uchwała narusza zatem w sposób istotny także art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu).

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że akty prawa miejscowego, a w szczególności uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości powinny posiadać uzasadnienie. Powyższe wynika chociażby z przepisów § 131 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia aktów prawa miejscowego. Nie tylko ze względu na przytoczone unormowania zawarte w cytowanym rozporządzeniu, ale także dlatego, że uzasadnienie takie warunkuje możliwość kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Szczególnie znaczenie ma uzasadnienie w przypadku uchwał o charakterze uznaniowym, do których zalicza się właśnie uchwały realizujące delegację z art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Brak uzasadnienia uchwały, zaliczanej do uchwał podejmowanych w ramach tzw. uznania administracyjnego stanowi istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał.

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego przedmiotową uchwałę jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

- Wójt Gminy Maków